



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jakob Lindholm

Migrationsverkets kommunikation

- En granskning av kommunikationen i Migrationsverkets
beslut

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Lena Wahlberg

Termin för examen: Period 1 HT 2018

Innehåll

1	INLEDNING	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Syfte och frågeställningar	6
1.3	Metod	7
1.4	Perspektiv	12
1.5	Material	12
1.6	Målgrupp	15
1.7	Avgränsningar	15
1.8	Disposition	16
2	GÄLLANDE RÄTT	18
2.1	Lagstadgade krav på språket	18
2.2	Några allmänna rättsprinciper	20
3	SPRÅKRÅDETS TOLKNING AV KLARSPRÅKKRAVET	22
3.1	Vad menas med klarspråk?	22
3.2	Mottagaren och syftet bör styra	22
3.3	Korta och enkla meningar	24
3.4	Undvik krångliga och missvisande ord	26
3.5	Textens överskådlighet	29
3.6	Facktermer	31
4	KOMMUNIKATIONSTEORI	32
4.1	Olika nivåer av kommunikation	32
4.2	Information och kontext	32
4.2.1	Kontextmarkörer	35
4.2.2	Observationsramar	35
4.2.3	Kontraktsmässig kongruens	36
4.3	Makt mellan beslutsfattaren och den sökande	37
4.3.1	Institutionell makt	38
4.3.2	Definitionsmakt, språklig makt och kunskapsövertag	38

4.4	Språkhandlingar	40
5	MIGRATIONSSPRÅKSUTREDNINGEN	41
5.1	Utredning kring begripliga beslut på migrationsområdet	41
5.2	Sammanfattning av kritik mot mottagaranpassning och beslutens utformning	42
5.3	Hur Migrationsverkets beslut bör utformas och preciseringar av kritiken	45
5.3.1	Mallar och yttre utformning	45
5.3.2	Struktur	46
5.3.3	Språk	47
5.3.4	Direkt tilltal	49
5.3.5	Juridisk argumentation och lagtext	51
5.3.6	Överväganden kring vilken information som ska finnas med	52
6	ANALYSVERKTYG	54
6.1	Underlag för analys och dess tillämpning	54
6.2	Analytiska frågor och utgångspunkter	54
7	ANALYS	56
7.1	Har de brister i Migrationsverkets beslutsskrivande som påpekats i Migrationsspråksutredningen åtgärdats?	56
7.1.1	Är besluten enhetliga till sin utformning?	56
7.1.2	Är beslutens struktur god?	61
7.1.3	Är språket korrekt och den språkliga tonen ledig?	65
7.1.4	Vilket tilltal används i besluten och är tilltalsvalet konsekvent?	72
7.1.5	Är den juridiska argumentationen och dess presentation god?	74
7.1.6	Är presentationen av lagtext och gallringen av information god?	77
7.2	Uppfyller Migrationsverkets beslut de språkliga krav som Språkrådet ställer upp?	80
7.2.1	Verkar besluten utgå från mottagarens behov och syftet?	81
7.2.2	Är meningarna i besluten korta och enkla?	85
7.2.3	Använder Migrationsverket krångliga och missvisande ord i sina beslut?	87
7.2.4	Är besluten överskådliga?	92
7.2.5	Används facktermer i besluten och förklaras dessa i de fall de används?	94
7.3	Finns det tecken på att Migrationsverket reflekterat över aspekterna av allmän kommunikationsteori?	95
7.3.1	Finns det tecken på att Migrationsverket reflektera över information och kontext?	96
7.3.2	Finns det tecken i besluten på att överväganden gjorts kring maktrelationen mellan beslutsfattaren och den sökande?	100
7.3.3	Finns det tecken i besluten på att överväganden kring språkhandlingar gjorts?	103
7.4	Sammanfattning av analysen och särskilt om klarspråkskravet	105
8	SLUTSATS	108

Summary

Every day the Swedish Migration Agency makes decisions that have a crucial impact on many people's lives. This is due to the fact that the agency has the authority to make decisions regarding who is allowed to stay in Sweden and who has to leave the country. Therefore, it's important that the person that receives such a decision truly understands the information that the decision conveys. This is especially important when a person receives a decision that says that the person is not granted permission to stay in the country and therefore has to leave. The communication is in this case a crucial element that can determine the recipients understanding of the decision. The decision has to be written in a manner and in a language that enables the recipient to understand the decision. In other words, the decision has to be adapted to the recipient's needs.

To determine if the Swedish Migration Agency's decisions really are adapted to the recipient's needs and the statutory requirements, a governmental inquiry was initiated. The governmental inquiry, known as *Migrationsspråksutredningen*, examined a number of decisions from the Swedish Migration Agency and presented in 2013 their results. The results showed that many of the decisions had severe flaws in regard to adaption to the recipient's needs and that the decisions therefore were hard for the recipients to understand.

This thesis aims to examine whether the communication that the Swedish Migration Agency use in their written decisions today, i.e. five years later, fulfills legal requirements and is adapted to the recipients' needs. In the thesis, a qualitative examination of 28 decisions from the Swedish Migration Agency in Malmö is presented. These examined decisions are analyzed in the light of statutory requirements, *Migrationsspråksutredningen*, *Språkrådet's* requirements regarding authorities' communication, general communication theories and the Swedish Migration Agency's own guidelines for writing decisions.

The result of the examination and the analysis in this thesis shows that there are still flaws in regard to adaption to the recipient's needs.

Sammanfattning

Migrationsverket meddelar dagligen beslut som har en avgörande betydelse för många enskildas tillvaro. Detta då myndigheten har makten att bestämma vem som ska få stanna i Sverige och vem som måste lämna landet. Av denna anledning är det viktigt att den som mottar ett sådant beslut verkligen förstår beslutets innehåll. Det gäller inte minst i de fall då en person får ett beslut som innebär att denne inte får stanna i landet. För att personen som mottar beslutet ska förstå beslutets innehåll är kommunikationen helt avgörande. Beslutet måste vara skrivet på ett sådant sätt och med ett sådant språk att mottagaren kan förstå dess innehåll. Besluten måste alltså vara anpassade efter mottagarens behov.

För att se om Migrationsverkets beslut är anpassade till mottagarens behov och uppfyller de lagstadgade krav som finns på sådana beslut tillsattes en statlig utredning. Utredningen, som kom att kallas Migrationsspråkutredningen, granskade ett antal beslut från Migrationsverket och lade 2013 fram sina slutsatser. Utredningen visade att många av Migrationsverkets beslut hade betydande brister i sin mottagaranpassning och att besluten därför var svåra för mottagaren att ta till sig.

Uppsatsens syfte är att granska huruvida kommunikationen i Migrationsverkets beslut idag, dvs. fem år senare, lever upp till kraven på god mottagaranpassning och god kommunikation som ställs på myndigheten. I uppsatsen presenteras en egen kvalitativ granskning av 28 beslut från Migrationsverket i Malmö. Dessa granskade beslut analyseras sedan mot bakgrund av lagstadgade krav, Migrationsspråkutredningen, Språkrådets krav på myndigheters kommunikation, allmänna kommunikationsteorier samt Migrationsverkets egna riktlinjer för beslutsskrivning.

Resultatet av granskningen och uppsatsens analys visar på att det fortfarande finns ett antal brister avseende mottagaranpassningen i Migrationsverkets beslut.

Förord

Mitt intresse för kommunikation väcktes redan tidigt på juristprogrammet. Detta tror jag berodde på att jag såg att jag själv och mina vänner började använda ett mer och mer avancerat språk i våra texter. Detta är måhända inte så konstigt eftersom de texter som vi får läsa på juristprogrammet i form av lagtext, domar och doktrin många gånger använder ett ännu svårare språk än vad vi själva behärskar. Det vore nästan konstigt om vårt språk inte hade färgats av det vi läser på juristprogrammet. Detta har föranlett många diskussioner angående om jurister använder ett för svårt språk eller ej. Nu har jag äntligen fått chansen att skriva en uppsats på ämnet juridisk kommunikation.

Jag skulle först och främst vilja tacka min handledare Lena Wahlberg för alla goda råd och synpunkter du bidragit med under uppsatsperioden.

Jag vill även tacka min familj för allt stöd ni visat mig under min tid på juristprogrammet. Jag vill även tacka mina nära vänner för att ni gjort tiden på juristprogrammet till en fantastiskt rolig tid.

Slutligen vill jag rikta ett stort tack till min flickvän Thea som alltid uppmuntrat mig och hjälpt mig genom stressiga och svåra stunder under min tid på juristprogrammet. Utan dig finns det en överhängande risk att jag inte hade klarat mig lika bra genom utbildningen som jag nu gjort. Så tack så jättemycket! Du är guld värd!

Förklaring av vissa termer

Sökande	Den person eller de personer som beslutet berör (används även när denne benämns klagande i beslutet).
Mottagare	Den/de som läser beslutet. Det rör sig om en vidare grupp och omfattar fler än bara den sökande.
Sändare	Den som står bakom det som kommuniceras till mottagaren. I uppsatsen refererar detta till Migrationsverket.
Verket	I uppsatsen synonymt med Migrationsverket
Utredningen	Migrationsspråkutredningen med betänkande (SOU 2013:37) – Begripliga beslut på migrationsområdet.
Utredarna	De som ligger bakom Migrationsspråkutredningen med betänkande (SOU 2013:37) – Begripliga beslut på migrationsområdet.
De för uppsatsen granskade besluten	De 28 beslut från Migrationsverket i Malmö som granskats av uppsatsens författare och utgör underlaget för uppsatsens analys.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En god kommunikation är vital för att undvika missförstånd och bygga eller bevara en god relation mellan sändaren och mottagaren. Extra viktig blir kommunikationen i de fall sändaren måste förmedla ett beslut, som denna fattat, till mottagaren. Så är fallet med myndighetsutövning. En myndighet bör alltid sträva efter att värna en god kommunikation, men det är ofta i förmedlingen av beslut som värdet av en god kommunikation ställs på sin spets. Detta gäller framförallt i de fall utgången av beslutet har negativa effekter för mottagaren, s.k. negativa myndighetsbeslut. En dålig kommunikation riskerar dessutom att påverka förtroendet för myndigheten negativt.¹

Om en myndighet inte lyckas förmedla sitt beslut på ett tydligt och lättbegripligt sätt riskerar mottagaren att missförstå delar av beslutet. Detta kan göra att mottagaren väljer att agera på ett sätt som denne inte hade gjort om denne hade förstått beslutet fullt ut. Det kan exempelvis påverka mottagarens resonemang kring ett överklagande eller att på annat sätt tillvarata sina rättigheter. Dessutom riskerar en dålig kommunikation att försämra relationen mellan myndigheten och den enskilde vilket i längden kan skada den enskildes förtroende för myndigheten. I båda fallen riskeras rättssäkerheten och förtroendet för rättsstaten.²

Kommunikationen är dock inte bara viktig för relationen mellan myndigheten (sändaren) och den enskilde som beslutet berör (den primära mottagaren). När det gäller myndighetsbeslut finns det ofta flera mottagare. Det kan exempelvis röra sig om den enskildes ombud eller tolk. I offentliga beslut är även reportrar från tidningar, radio och tv mottagare (i vart fall

¹ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk?* S. 1.

² Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk?* S. 1.

sekundära mottagare). På samma sätt kan egentligen hela befolkningen betraktas som mottagare eftersom besluten kan läsas av alla som vill. Detta gör att det ställs höga krav på myndigheters kommunikation.³

Särskilt viktig är kommunikationen i de fall där mottagaren från början kan förväntas ha ett underläge i förhållande till myndigheten. Detta är exempelvis fallet med Migrationsverket som i sina beslut ofta kommunicerar med enskilda som har begränsade svensk-kunskaper eller som inte kan någon svenska överhuvudtaget. I dessa fall är kommunikationen särskilt svår eftersom komplicerade juridiska överväganden måste förklaras på ett sätt som den enskilde kan förstå samtidigt som de rättsliga övervägandena måste vara korrekt beskrivna. Av denna anledning är Migrationsverkets beslut av särskilt intresse för denna uppsats.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens primära syfte är att undersöka om kommunikationen i Migrationsverkets beslut når upp till de krav som kan eller rimligen bör ställas på denna. Det rör sig om lagstadgade krav, krav uttalade i doktrin, kritik i utredningar och mer allmänna krav på en god kommunikation. För att uppnå detta syfte har ett antal beslut från Migrationsverket granskats. Utöver det primära syftet finns därför även ett par sekundära syften. *Ett av dessa* sekundära syften är att undersöka vilka lagstadgade krav som finns på Migrationsverkets kommunikation. *Ett andra* sekundärt syfte är att undersöka vilka övriga krav som kan anses finnas på Migrationsverkets beslutsskrivande. Det rör sig om implicita krav som faller under de lagstadgade kraven men även mer allmänna kommunikationsteoretiska krav på en god kommunikation. Av denna anledning är uppsatsen att betrakta som tvärvetenskaplig. Ett tredje syfte är att ge förslag på vilket sätt Migrationsverket kan förbättra sin kommunikation i sina beslut.

³ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Anpassa texten efter mottagaren* s. 1.

För att uppnå det primära syftet utgår uppsatsen från följande frågeställningar:

- Uppfyller Migrationsverkets beslut språklagens krav på att språket vid svenska myndigheter ska vara vårdat, enkelt och begripligt?
- Finns det brister i kommunikationen i Migrationsverkets beslut som inte omfattas av lagstadgade krav, men som ändå kan vara relevanta? I så fall vilka?
- Vad kan Migrationsverket göra för att förbättra sin kommunikation i besluten?

1.3 Metod

I uppsatsen används i huvudsak två olika metoder. Den första utgör en *rättsdogmatisk metod* som utgår från de allmänt accepterade rättskällorna så som lagstiftning, förarbeten och rättspraxis för att fastställa gällande rätt. Denna metod har valts mot bakgrund av att den lämpar sig väl för att tolka, systematisera och förklara gällande rätt.⁴ Vilken dignitet en rättskälla kan anses ha kan ibland vara svårt att fastställa, vilket i uppsatsen är fallet med Språkrådet. Språkrådet är en myndighet med uppdrag att bedriva språkvård och deras bok *Myndigheternas skrivregler* är den text som ligger till grund för Migrationsverkets beslutskrivning och interna riktlinjer.⁵ Det är dock, precis som med juridisk doktrin, svårt att värdera sådana rättskällors dignitet. Jag anser dock att mot bakgrund av Språkrådets uppdrag och det faktum att Migrationsverket på ett tydligt sätt tillmäter Språkrådet stor betydelse för sin verksamhet, visar på att Språkrådet har en tydlig ställning som rättskälla. Språkrådet, och deras bok *Myndigheternas skrivregler*, torde därför ha samma dignitet som annan juridisk doktrin.

Den andra metoden som används i uppsatsen består i en granskning av ett antal beslut från Migrationsverket. Granskningen görs mot bakgrund av de krav på god kommunikation och den kritik som presenteras i uppsatsen (se

⁴ Kleinman, *Rättsdogmatisk metod*, 2013, s. 21; Peczenik, *vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1995, s. 312.

⁵ Se Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 9 och mailkonversation med Anna Hammarström, Migrationsverkets kommunikationsavdelning (2018-12-11).

mer om detta under kapitel 6 – Analysverktyg). Denna granskning förutsätter att ett urval görs av vilka beslut som ska ligga till grund för granskningen. Detta urval presenteras närmare nedan.

Det enklaste tillvägagångssättet för att göra en bedömning av kommunikationen i Migrationsverkets beslut är att granska ett antal beslut. Svårigheten ligger i att på ett oberoende och opartiskt sätt hitta underlag för en sådan granskning. Uppsatsen är i första hand kvalitativ, men underlaget får inte vara för litet eftersom det då blir vanskligt att dra några slutsatser. Uppsatsen syfte är alltså att utreda om det finns brister i kommunikationen i Migrationsverkets beslut, inte i vilken utsträckning sådana eventuella brister finns. Inte heller får underlaget vara för omfattande i förhållande till de tidsramar som finns uppställda för detta arbete. För att uppnå dessa kriterier måste ramar ställas upp för vilka beslut som kan bli föremål för granskningen. Dessa ramar försvårar dock möjligheten att få tillgång till besluten. Visserligen är det möjligt att begära ut ett antal beslut från Migrationsverket för att sedan själv avgränsa besluten till de som passar in i ramarna. Detta hade dock varit en tidskrävande process. Det mest tidseffektiva alternativet är istället att använda sig av en databas. Detta är också den metod som används i uppsatsen för att ta fram underlaget som ska granskas.

Den databas som i uppsatsen används för att ta fram besluten som ska granskas heter JP – rättsfallsnet - *Migration* (JP infonet).⁶ Denna databas möjliggör sökningar främst i form av domar, bland annat domar i Migrationsmål. Fördelen med denna databas är att beslutet som föregått domen publiceras på databasen tillsammans med själva domen. Genom att applicera filter på domarna går det således att till viss del applicera ett filter även på besluten. Detta möjliggör ett betydligt mer tidseffektivt och ekonomiskt tillvägagångssätt än att själv filtrera beslut som begärts ut från Migrationsverket.

⁶JP-infonet, www.jpinfonet.se/JP-RettsfallsnetMigration (Hämtad 2018-10-01).

Följande ramar/filter används för att få fram det underlag (beslut) som sedan granskas: Utgivare, domstolsort, tidsintervall, en slutlig geografisk begränsning och en avgränsning mot en viss typ av beslut. Hemsidan (JP-infonet) tillhandahåller tre sökfilter som möjliggör en omedelbar avgränsning. De valbara filtren som kan användas vid sökning på sidan är ”Utgivare”, ”domstolsort” och ”tidsintervall”. Beträffande *det första* sökfiltret (utgivare) har kategorin ”Migrationsdomstolarna” valts. Därefter har jag via *det andra* sökfiltret (domstolsort) valt ”Malmö”.

Eftersom sökningen sker via domar betyder det att enbart beslut som blivit överklagade finns med i underlaget. Det går att argumentera för att just dessa beslut skulle kunna vara sämre skrivna än de som inte överklagats. Det går dock inte att hitta något belägg för att så skulle vara fallet eller att det är just därför besluten har överklagats. Trots det är det en möjlig brist i uppsatsen, som ändå anses vara för liten för att detta ska tillmätas någon betydelse för metodvalet – en annan metod skulle vara allt för tidskrävande och riskera att bli godtycklig.

Vad gäller tidsintervallet, *det tredje* filtret, så har jag valt att dela upp det i två olika delar. För den första delen av tidsintervallet har jag valt en tidsram inom vilken domarna och besluten ska vara publicerade på databasen, detta utgör också den avgränsning som kan göras via sökfiltret ”tidsintervall” på hemsidan. Detta tidsintervall har bestämts till 23 augusti till 21 september 2018 och innebär att de domar, med medföljande beslut, som publicerats på hemsidan mellan dessa datum har potential att utgöra en del av det slutgiltiga underlaget.⁷ Tidsintervallet är valt på basis av en inledande uppskattning av hur många träffar detta skulle innebära och hur många av besluten som efter efterföljande filter skulle bli föremål för granskning. Den andra delen av tidsramen gör dock att ett antal av besluten faller bort mot bakgrund av när besluten är skrivna. Den andra tidsramen består nämligen

⁷ Se JP-infonet, www.jpinfonet.se/JP-RattsfallsnetMigration (Hämtad 2018-10-01).

av en bortre gräns, satt av mig, för när besluten får vara skrivna. Denna bortre gräns är satt till den 1 Juli 2018 och innebär att alla beslut som är skrivna innan detta datum har sällats bort från underlaget. Denna bortre tidsgräns är satt mot bakgrund av att en ny förvaltningslag (2017:900) trädde i kraft den 1 Juli 2018. Detta utgör enligt min mening en bra bortre gräns att förhålla sig till med hänsyn till hur många beslut som kan förväntas finnas inom tidsramarna. De tydliga tidsramarna gör, enligt mig, samtidigt att risken för godtycklighet i urvalsprocessen minimeras.

Det fjärde filtret/ramen består av en ytterligare geografisk avgränsning, nämligen Migrationsverket i Malmö. Det av hemsidan tillhandahållna filtret ”domstolsort”, där Malmö valts, medför automatiskt att de flesta av besluten kommer att komma från Migrationsverket i Malmö.⁸ Vissa av besluten kommer dock från andra orter än Migrationsverket i Malmö, varför de har sällats bort. Detta geografiska filter/ram medför dock vissa problem. Eftersom uppsatsen inte granskar beslut från samtliga Migrationsverkets enheter tar detta inte tak för att vissa enheter kan tänkas vara bättre på att skriva beslut än andra. Detta gör det svårt att dra säkra slutsatser som Migrationsverkets kommunikation och beslut över hela landet. Det är dock inget som tyder på att vissa enheter skulle vara bättre eller sämre än andra, varför valet av en ort kan motiveras.

Problemet med att granska beslut från alla Migrationsverkets enheter är givetvis att materialet skulle bli allt för omfattande i förhållande till den tidsram inom vilken denna uppsats ska vara skriven. Detta skulle medföra att enbart ett fåtal beslut från varje enhet skulle kunna tas upp i granskningen. Problemet med detta tillvägagångssätt är det inte tar tak för det faktum att det av slumpen kan vara så att de granskade besluten från en enhet råkar vara sämre skrivna än vad resten av besluten på enheten normalt är. Risken är alltså att de 2–3 beslut från exempelvis Malmö som är föremål för granskningen skulle kunna vara sällsynt bristfälliga även i förhållande

⁸ Se JP-infonet, www.jpinfo.net/JP-RattsfallsnetMigration (Hämtad 2018-10-01).

till andra beslut från Malmö. Detta skulle ge en skev bild. Uppsatsen mål är inte heller att göra en jämförelse mellan olika enheter, varför detta tillvägagångssätt inte kan motiveras. Dessutom skulle ett ytterligare filter beträffande beslutets ämne behövas ställas upp. Annars finns risken att besluten från exempelvis Malmö råkar handla om uppehållstillstånd på grund av arbete, medan besluten från Stockholm rör förvar. Detta skulle också kunna ge en skev bild, eftersom det möjligen kan finnas stora skillnader i kommunikationskvalitén mellan olika typer av beslut.

En fördel med att enbart granska en enhet hos Migrationsverket, i uppsatsen fall Malmö, är att det även tar tak för olika avdelningar inom enheten som skriver delvis olika typer av beslut. I uppsatsen granskning förekommer flera olika avdelningar inom enheten som exempelvis förvaltningsprocessenheten, asylprövningsenheten, ansökningsenheten och tillståndsprövningsenheten.⁹ Detta hade inte varit möjligt om granskningen skulle avse alla Migrationsverkets enheter runt om i landet. Dessutom är det inte långsökt att tänka om vissa brister återfinns hos en enhet borde dessa brister även återfinnas bland flera andra enheter. Detta påstående stöds även av 2013 års utredningsbetänkande *Medling och lönebildning* (hädanefter benämnd som *Migrationsspråksutredningen*), som i sin granskning visar på övergripande brister i Migrationsverkets beslut.¹⁰ Av dessa anledningar har jag valt att fokusera på endast en enhet, nämligen Malmö. Att valet föll just på enheten i Malmö beror på att Malmö är huvudort för ”region syd” som är den region som omfattar södra Sverige dit även Lund tillhör, som dock saknar enhet.¹¹ Det är helt enkelt den enhet som ligger närmast mig rent geografiskt, det hade lika väl kunnat vara en annan enhet som blev föremål för granskning.

Slutligen har sådana beslut som enbart rör 12 § förvaltningslagen (2017:900) sällats bort från underlaget. Paragrafen rör rätten att få sitt

⁹ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

¹⁰ SOU 2013:37.

¹¹ *Migrationsverkets regionindelning*, pdf (2018-09-27).

ärende prövat efter en viss tid och gäller alla myndigheter som omfattas av förvaltningslagens bestämmelser, inte enbart Migrationsverket. Anledningen till att dessa beslut inte har fått utgöra en del av underlagen är för att sådana beslut förekommer bland flera myndigheter med olika specialiteter och inriktningar. Det är därför osäkert om det går att dra några slutsatser av just Migrationsverkets kommunikation i dessa ärenden. Dessutom är besluten korta och innehåller knapphändig information, i förhållande till Migrationsverkets övriga beslut. Detta medför att det blir svårt att hitta bra exempel i dessa texter. Att ändå inkludera dess beslut skulle leda till ett större underlag, vilket skulle vara mer tidskrävande och göra uppsatsen betydligt längre. Av dessa anledningar har dessa beslut exkluderats från underlaget. De 28 Beslut som efter denna urvalsprocess återstår blir föremål för uppsatsens granskning och analys.

1.4 Perspektiv

Uppsatsen utgår i huvudsak från ett kritiskt granskande perspektiv, vilket betyder att den till största del kommer att belysa de negativa aspekterna och bristerna i Migrationsverkets kommunikation. Till viss del kommer dock även positiva aspekter belysas, för att inte ge en missvisande bild av Migrationsverkets kommunikation. Däremot kommer inte alla positiva aspekter belysas, eftersom detta skulle göra uppsatsen allt för bred och omfattande.

1.5 Material

När det gäller Migrationsverkets beslutsskrivning och kommunikation finns inte mycket ämnesspecifik forskning eller material att hitta. Det material som går att hitta handlar ofta om bredare perspektiv, exempelvis myndigheters kommunikation. Migrationsverket har även egna riktlinjer för hur beslut ska skrivas, men dessa utgår från andra källor eller har ersatts av annat material (se Språkrådets bok *Myndigheternas skrivregler* nedan). För att undvika upprepningar och eftersom denna uppsats inte ämnar ge svar på varför kommunikationen ser ut som den gör eller varför vissa brister finns,

har Migrationsverkets egna riktlinjer endast tagits med i viss utsträckning. Detta beror på att övriga källor som används i denna uppsats redan täcker de områden som är relevanta för uppsatsen. Migrationsverkets interna riktlinjer används därför mer som kommentarer och notiser till övrigt material för att ge läsaren en förståelse för vad Migrationsverket har för utgångspunkter.

Det material som används i uppsatsen för att belysa Migrationsverkets utgångspunkter är hämtat från Migrationsverkets interna verksnät (intranät Migrationsverket). Det material som ligger till grund för uppsatsen består av dokumenten *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk?*, - *Anpassa texten efter mottagaren*, - *Tilltalet i beslutet*, - *Tonen i beslutet*, - *Ett enkelt språk*, och - *Den juridiska argumentationen*.

Förutom de 28 granskade besluten ligger även annat material till grund för uppsatsen. Det huvudsakliga innehållet som ligger till grund för granskningen kan delas in i tre olika texter. Den första är Språkrådets bok ”Språkrådet - *Myndigheternas skrivregler*” från 2014. Denna text är en slags handbok för alla svenska myndigheter när det kommer till att kommunicera i skrift. Språkrådet är en avdelning inom myndigheten Institutet för språk och folkminne, som är den myndighet i Sverige som ansvarar för att bedriva språkvård. Språkrådet ansvarar för den gemensamma förvaltningens skrivregler.¹² Efter kontakt med Migrationsverkets press/kommunikationsavdelning har det också bekräftats att Migrationsverkets främsta källa och utgångspunkter för hur beslut ska skrivas är just denna text, utgiven av Språkrådet. Den har i viss utsträckning också ersatt Migrationsverkets egna riktlinjer.¹³

Den andra huvudsakliga texten är Migrationsspråkutredningen från 2013. Migrationsspråkutredningen lutar sig mot en granskning som gjorts av ett antal Migrationsbeslut varefter en del kritik förs fram mot Migrationsverkets

¹² Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 9.

¹³ Se mailkonversation med Anna Hammarström, Migrationsverkets kommunikationsavdelning (2018-12-11).

kommunikation.¹⁴ Migrationsspråkutredningen används i uppsatsen för att se vilken kritik som tidigare framförts för att kunna jämföra läget då med dagens beslut och se om de brister som påpekades då har åtgärdats eller inte.

Den tredje huvudsakliga texten som ligger till grund för uppsatsen är en bok av Jensen & Ullberg ”*Mellan orden: kommunikation i praktiken*” från 2013. Boken behandlar flera olika kommunikationsteorier och sätt att se på kommunikation. Den används i uppsatsen för att belysa de delar av kommunikationen som inte riktigt behandlas av de två ovanstående texterna. Tillsammans är dessa tre texter tänkta att ge en övergripande men också mer djupdykande insyn i de kriterier som kan ställas upp för en god kommunikation.

Migrationsspråkutredningen och Språkrådets bok *Myndigheternas skrivregler* är i uppsatsen tänkta att komplettera varandra. Detta betyder att i de fall samma information förekommer i båda källorna, har enbart en av källorna fått belysa denna information. Detta har gjorts för att, i så stor utsträckning det är möjligt, undvika upprepningar. I uppsatsen förekommer dock delar där likartad information tagits med från båda källorna, detta har att göra med att jag anser att källorna belyser olika aspekter av denna information. Detta är också en av anledningarna till att källorna på ett konsekvent sätt hålls separerade i uppsatsen. Det finns en risk att detta annars skulle förvirra läsaren.

Även en del lagar och förarbeten till dessa ligger till grund för uppsatsen. Den för uppsatsen mest intressanta bestämmelsen återfinns i 11 § språklagen (2009:600), men även en del andra bestämmelser kommer att belysas. Delar från förarbetena till lagen presenteras också för att läsaren bättre ska förstå bestämmelsernas innebörd. Även förvaltningslagen (2017:900) behandlas i viss utsträckning.

¹⁴ SOU 2013:37.

Vad gäller de för uppsatsen 28 utvalda och granskade besluten kommer dessa inte att hänvisas till genom beteckning eller annan referens som möjliggör för läsaren att själv söka upp besluten. Istället har jag valt att ge besluten nya beteckningar som används för att göra hänvisningar till besluten i uppsatsen (Beslut 1–28). Anledningen till detta är att besluten kan innehålla känslig information för den sökande som är föremål för beslutet (denne står också utskriven med namn och adress). Beslutet har tagits i samförstånd med handledare för uppsatsen. Den som vill ha tillgång till beslutens beteckning kan få detta genom att kontakta författaren till denna uppsats. Kontaktinformationen finns att hitta i slutet av uppsatsen.

1.6 Målgrupp

I denna uppsats riktas en del kritik mot Migrationsverkets ordval, meningsuppbyggnader och språket i största allmänhet. Kritiken bottnar i att Migrationsverket måste anpassa sin kommunikation till en viss målgrupp (den sökande). Eftersom denna uppsats inte har samma målgrupp som Migrationsverkets har i sina beslut, kan inte de regler som sätts upp för Migrationsverkets beslutstexter appliceras direkt på texten i denna uppsats. Detta har att göra med att målgruppen för denna uppsats är en annan, i första hand den akademiska världen. Detta motiverar användandet av ett mer avancerat språk. Jag har i uppsatsen ambitionen att generellt sätt använda en ledig ton och ett enkelt (men vårdat) språk.

1.7 Avgränsningar

Uppsatsen ämnar ge en övergripande men också djupare förståelse för kommunikation och hur väl Migrationsverket lever upp till de krav som ställs på en god kommunikation. Däremot ämnar uppsatsen inte ge en fullständig bild över hur Migrationsverket kommunicerar. För det första är uppsatsen avgränsad till att enbart behandla skriftlig kommunikation i form av beslutstexter. Detta betyder att uppsatsen inte har för avsikt att granska själva juridiken i besluten eller på vilket sätt själva beslutet förmedlas till mottagaren, exempelvis genom tolkning. För den andra följer det av

uppsatsens perspektiv att fokus ligger på de brister som återfinns i besluten. Att behandla alla positiva aspekter av Migrationsverkets kommunikation skulle vara alldeles för omfattande givet den tidsram inom vilken uppsatsen är skriven. För det tredje behandlas bara de delar av kommunikation som kan anses vara relevant för Migrationsverkets beslutsskrivande. Endast de delar av materialet som kan anses vara mest relevant för analysen av Migrationsverkets beslut tas upp i uppsatsen. Detta betyder att viss information utelämnas i syfte att göra det enklare för läsaren ta till sig uppsatsens innehåll. Tidsfaktorn spelar också en viktig roll här.

1.8 Disposition

Uppsatsen disposition är tänkt att ge så bra möjligheter för läsaren som möjligt att ta till sig textens innehåll. Därför inleds uppsatsen med en redovisning av gällande rätt i kapitel 2 för att sedan bygga vidare på den för uppsatsen mest relevanta bestämmelse och Språkrådets tolkning av denna i kapitel 3. Detta görs genom att de för uppsatsen viktigaste delarna av Språkrådets bok *Myndigheternas skrivregler* går igenom. Därefter presenteras mer allmänna kommunikationsteoretiska aspekter av kommunikation i kapitel 4. I kapitel 5 presenteras sedan den kritik som förs fram i Migrationsspråksutredningen angående hur Migrationsverket utformar och kommunicerar i sina beslut. Anledningen till att Migrationsspråksutredningen inte presenteras direkt i anslutning till kapitel 3 har att göra med att läsaren får enklare att ta till sig utredningen och vissa argument som framförs i denna, om läsaren först blivit bekant med kommunikationsteorierna som presenteras i kapitel 4. Detta möjliggör, enligt min mening, för läsaren att se utredningen i ett större perspektiv.

I kapitel 6 presenteras analysverktyget som används för analysen i kapitel 7. Analysen börjar med att analysera de för uppsatsen granskade besluten mot bakgrund av den kritik som framförts i Migrationsspråksutredningen. Motivering av denna disposition har delvis att göra med att läsaren har denna del färsk i minnet, men framförallt rör det sig om att läsaren ska

kunna ta till sig analysen på det sätt som den är ämnad för. Tanken är nämligen att analysen utgör något av en tre-steps-raket. Den kritik som framförs i Migrationsråksutredningen måste Migrationsverket anses känna till, varför de brister som presenteras i utredningen idag bör vara åtgärdade. Detsamma kan sägas om steg två i analysen som rör analysen av de för uppsatsen granskade besluten mot bakgrund av Språkrådets tolkning av klarspråkskravet och de preciserade krav som Språkrådet ställer upp för myndigheters kommunikation. Språkrådets bok *Myndigheternas skrivregler* är dock inte direkt riktad till Migrationsverket varför det möjligen kan vara så att det är en svårare uppgift för Migrationsverket att uppfylla/tolka de krav som Språkrådet ställer upp, i jämförelse med Migrationsråksutredningen som riktar sig direkt till Migrationsverket.

Slutligen i steg tre presenteras den del av analysen som rör de mer djupa delarna av kommunikation, som kräver att man på ett större sätt läser mellan raderna eller analyserar besluten mot bakgrund av en djupare förståelse för innebörden av *information* och *kontext*. Underlaget för denna analys, Jensen & Ullbergs bok *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, är inte heller riktad direkt till Migrationsverket. Detta får, enligt mig, anses vara det svåraste för Migrationsverket att vara medvetna om och därför också svårare att tolka och uppfylla. Jensen & Ullbergs bok aspirerar inte heller på att vara kopplad till någon juridisk bestämmelse, varför den enligt min åsikt bör hållas något frånskild och inte blandas ihop med de mera juridiska källorna. Slutligen avslutas analysen med en sammanfattning och en återkoppling till klarspråkskravet. Sist i uppsatsen, under kapitel 8, presenteras slutsatserna och därefter redovisas de källor som ligger till grund för uppsatsen.

2 Gällande rätt

2.1 Lagstadgade krav på språket

Krav på myndigheters språk och språklig kommunikation återfinns inte på särskilt många ställen i den svenska lagstiftningen. Det finns dock en lag som uttryckligen reglerar myndigheternas språk, nämligen språklagen (2009:600). I språklagen återfinns tre paragrafer som reglerar språkanvändningen i offentlig verksamhet, vilket omfattar Migrationsverkets verksamhet. Den första är 10 § språklagen som stadgar att svenska är det språk som ska användas i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet.

Den för uppsatsen mest intressanta och relevanta bestämmelsen är 11 § språklagen. Den slår fast att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. I förarbetena till språklagen förklaras att 11 § utgör ett krav på klarspråk.¹⁵ Med *vårdat* menas att språket ska följa gängse språknormer. *Enkelt* språk innebär att språket ska ligga relativt nära talspråket. Att språket ska vara *begripligt* innebär att språket ska vara anpassat så att mottagaren bör kunna förstå.¹⁶ Några av remissinstanser uttryckte att utredningen till lagen borde ha uppmärksammat vikten av information på lättläst svenska för personer med läs- och skrivsvårigheter.¹⁷ Detta menar utredarna får rymmas under begreppen enkelt och begripligt.¹⁸ Vad som åsyftas med ”läs-och skrivsvårigheter” preciseras inte närmare, men det är inte långsökt att dra slutsatsen att det även inkluderar personer med bristande svenskkunskaper. Värt att poängtera är att kravet på klarspråk även gäller i de fall andra språk än svenska används i offentlig

¹⁵ Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – Förslag till språklag* s. 49.

¹⁶ Prop. 2008/09:153 s. 50.

¹⁷ Prop. 2008/09:153 s. 33.

¹⁸ Prop. 2008/09:153 s. 32 f.

verksamhet.¹⁹ Detta betyder således att även de handlingar som översätts av offentliga organ måste nå upp till språkkraven.

Av förarbetena framgår vidare att det är en självklarhet att de som företräder det allmänna och utövar offentlig makt ska använda ett sådant språk som är begripligt för den enskilde medborgaren. Detta har betydelse för rättstryggheten och är en förutsättning för att det allmänna ska kunna åtnjuta medborgarnas förtroende.²⁰ Värt att notera är att lagstiftaren här använder sig av begreppet ”medborgare” vilket skulle kunna tolkas som om bestämmelsen inte gäller gentemot de som saknar svenskt medborgarskap. Detta torde dock, enligt min mening, inte påverka myndigheternas skyldigheter att alltid skriva klarspråk, eftersom besluten i regel är offentliga och ska kunna vara begripliga för alla svenska medborgare. Detta torde även gälla de medborgare med begränsade kunskaper i det svenska språket.

Slutligen stadgar av 12 § språklagen att ”myndigheter har ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas”. Av förarbetena framgår att myndigheterna fortlöpande ska jobba med sitt terminologiarbete för att svenskan ska kunna upprätthållas och fungera som huvudspråk.²¹ Enligt förarbetena verkar bestämmelsens syfte vara att motverka att svenska facktermer byts ut mot t.ex. engelska termer och att i de fall svenska facktermer saknas på området ska myndigheterna ta fram sådana termer.²² Enligt min mening tyder inget på att myndigheten har en skyldighet att använda sig av facktermer när de kommunicerar med den enskilde. Bestämmelsen torde alltså inte motivera ett onödigt komplicerat språk eller användandet av juridiska facktermer vars innebörd inte förklaras.

Även förvaltningslagen (2017:900) ställer upp krav på myndigheternas språkhantering och kommunikation. Av 13 § förvaltningslagen framgår att

¹⁹ Prop 2008/09:153 s. 50.

²⁰ Prop. 2008/09:153 s. 32 f.

²¹ Prop 2008/09:153 s. 50.

²² Prop 2008/09:153 s. 33.

när myndigheter har kontakt med någon som inte behärskar det svenska språket ska myndigheten använda tolk och översätta handlingar om det är nödvändigt för att den enskilde ska kunna ta tillvara på sin rätt. Detta gäller även när myndigheten har kontakt med en person som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

2.2 Några allmänna rättsprinciper

I analysen aktualiseras ett antal allmänna rättsprinciper som kan vara bra om läsaren känner till. De rättsprinciper som är relevanta för analysen presenteras därför här.

Rättssäkerhet kan kort beskrivas som en garant för att inte den enskilde ska utsättas för överhetens godtycklighet. Detta betyder att rättssystemet måste tillgodose den enskildes behov av pålitliga svar på frågor av rättslig karaktär. Rättssäkerhet kan brytas ner i tre nödvändiga villkor som måste vara uppfyllda för att rättssäkerhet ska kunna anses råda. *Den första* krävs att det finns klara och goda regler som behandlar frågan. *För det andra* måste det finnas en tillgång till dessa regler. *Det tredje* villkoret bygger på att de rättsliga organen tillämpar dessa reglerna.²³

Likhetsprincipen återfinns som en lagstadgad princip i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152). Av denna bestämmelse framgår det att bland annat förvaltningsmyndigheter, till vilken grupp Migrationsverket hör, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Likhetsprincipen innebär ett krav på konsekvens i beslutsfattandet. Beslut inom samma ärende måste alltså behandlas på likartat sätt.²⁴

²³ Frändberg, Åke: ”Om rättssäkerhet”, Juridisk tidskrift, nr 2, 2000/01 s. 274.

²⁴ Hirschfeldt, Regeringsform (1974:152) 1 kap. 9 §, Lexino 2018-01-02.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och stadgar att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Detta innebär att myndigheter, som huvudregel, är skyldiga att lämna ut allmänna handlingar till den som begär det.²⁵ Detta betyder alltså att Migrationsverket som huvudregel måste lämna ut sina beslut till den som begär det.

²⁵ Heuman, Tryckfrihetsförordning (1949:105), Lexino 2018-01-19.

3 Språkrådets tolkning av klarspråkravet

3.1 Vad menas med klarspråk?

Även om förarbetena till språklagen kortfattat förklarar termerna *vårdat*, *enkelt* och *begripligt* i 11 § är detta inte tillräckligt för att fullt ut förstå bestämmelsens innebörd. Förarbetena förklarar att språket ska följa gängse språknormer, ligga relativt nära talspråket och vara anpassat till mottagaren.²⁶ Däremot framgår det inte av förarbetena hur detta ska säkerställas eller hur klarspråkskravet ska omsättas i praktiken. För att bringa klarhet i detta har Språkrådet gett ut boken *Myndigheternas skrivregler*. Språkrådet och *Myndigheternas skrivregler* ligger även till grund för Migrationsverkets interna riktlinjer om beslutsskrivning.²⁷ Boken *Myndigheternas skrivregler* ställer upp ett antal förhållningsregler med syftet att se till att myndighetstexter uppnår språklagens krav på klarspråk.²⁸ Språkrådet tolkar alltså klarspråkskravet 11 § språklagen och omvandlar det till praktiska exempel som kan appliceras på myndigheternas verksamhet.

3.2 Mottagaren och syftet bör styra

När en myndighet skriver är det viktigt att myndigheten reflekterar över vem det är som är den huvudsakliga mottagaren. En text kan visserligen ha flera mottagare, men oftast finns det en huvudsaklig mottagare, exempelvis den person beslutet gäller. Detta ställer krav på att myndigheten reflekterar över mottagarens förkunskaper, språkliga kompetens och behov av information. Detta innebär också att myndigheten måste fundera över

²⁶ Prop. 2008/09:153 s. 50.

²⁷ Se mailkonversation med Anna Hammarström, Migrationsverkets kommunikationsavdelning (2018-12-11) och Verksnätet, *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Tilltal i beslutet* s. 1.

²⁸ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 11 ff.

innehållsanpassning och kulturell mottagaranpassning. Vissa mottagare kan nämligen vara i större behov av att få en fylligare beskrivning av skälen för beslutet än vad myndigheten i normalfallet brukar ge. Ibland kan även mer lättlästa texter behövas. Detta gäller till exempel i de fall då myndigheten har att göra med en mottagare som har lässvårigheter.²⁹

Myndigheten bör också fundera över syftet och målet med kommunikationen med mottagaren. Vad behöver mottagaren veta och inte veta och vad ska mottagaren göra och inte göra när denne tagit del av beslutet. Syftet kan sägas styra hur detaljerat informationen i beslutet bör vara eller inte vara. Syftet och målet bör också styra beslutets disposition. Behöver mottagaren ta till sig informationen i en viss ordning lämpar sig förmodligen en kronologisk disposition bäst. I andra fall kan det vara bättre att ta det viktigaste först t.ex. själva utslaget. Rör beslutet mer känsliga ämnen som exempelvis avvisning kan det tvärtom behövas en inledande text innan själva utslaget för att göra beskedet mindre abrupt. Det viktigaste är att dispositionen är logisk för mottagaren och att det framgår hur texten är uppbyggd.³⁰ Dispositionens betydelse förklaras mer djupgående under kapitel 3.1.4.

Vad gäller mottagaranpassningen uppmärksammar Migrationsverket detta i sina interna riktlinjer. Verket konstaterar att mottagarna för migrationsbeslut ofta tillhör flera olika mottargrupper. Det rör sig exempelvis om de sökande, tolkar, offentliga biträden, mottagningshandläggare, processförare, andra myndigheter och domstolar. Migrationsverket konstaterar dock, precis som Migrationsspråkutredningen (se mer under kapitel 5), att det är den sökande som är den primära mottagaren. Därför är det den sökandes behov som ska styra beslutens utformning. Det är givetvis även positivt om besluten utformas på ett sätt som möter även övriga mottagares behov.³¹

²⁹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 12.

³⁰ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 12 f.

³¹ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Anpassa texten efter mottagaren* s. 1.

Språkrådet menar vidare att myndigheter även bör försöka skriva kort och enbart ha med sådant innehåll som kan anses vara relevant för beslutet. Det som mottagaren redan kan tänkas känna till behöver inte tas upp i beslutet. Det är således viktigt att myndigheten reflekterar över vilken information som är central för att beslutets budskap ska kunna förmedlas. Den information som inte är relevant ska sällas ut ur beslutet. Det kan dock vara fördelaktigt om myndigheten funderar över vilka frågor mottagaren kan komma att ha kring beslutet och att dessa frågor redan besvaras i beslutet. Detta betyder att allt som kan tänkas behöva förklaras ska förklaras i beslutet i så lång utsträckning som möjligt.³²

Ton och stil spelar en avgörande roll för hur beslutet kan komma att uppfattas av mottagaren. Hur personlig en myndighet bör vara beror på beslutets karaktär. Vissa beslut kräver en skarp ton medan det i andra beslut kan vara bättre med en mildare och mer personlig ton. I fall där en myndighet kommunicerar med enskilda kan ett direkt tilltal vara att föredra t.ex. *du* (istället för personens namn). Detsamma gäller myndigheten som kan använda pronomenet *vi*. Givetvis måste myndighetens namn klart framgå i beslutet, men myndighetens namn behöver inte ständigt upprepas. Myndighetens hela namn måste också framgå i beslutsmeningen.³³

3.3 Korta och enkla meningar

Längden på meningarna är avgörande för hur lättläst en text är. Det är lätt att tänka sig att detta innebär att meningarna ska vara så korta som möjligt. Språkrådet menar dock att en variation mellan korta och lite längre meningar är att föredra. En mening bör dock inte innehålla för mycket information utan istället är det bättre om informationen delas upp i flera meningar. Migrationsverket påpekar i sina interna riktlinjer att långa meningar tenderar att avsevärt dra ner läshastigheten och försvårar dessutom för mottagaren att förstå innehållet. Av denna anledning framförs det i de

³² Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 13.

³³ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 14.

interna riktlinjerna att informationen bör delas upp i lätthanterliga bitar, enkelt sagt: kortare meningar.³⁴

För att ytterligare förenkla läsningen bör det viktigaste ligga i början av varje mening. Detta görs exempelvis genom att huvud verbet placeras tidigt i meningen t.ex. ”Migrationsverket *avslår* din ansökan om uppehållstillstånd”.³⁵ Migrationsverket kallar i sina interna riktlinjer meningar där den viktigaste informationen inte placeras först för ”*vänstertunga meningar*”. I en sådan mening behöver läsaren gå igenom en massa information innan han eller hon kommer till meningens kärna (viktigaste innehåll). Detta gör meningen svårläst eftersom det frestar på korttidsminnet, som används för att bearbeta information som vi ännu inte förstått. Dessa meningar bör därför skrivas om så att det viktigaste (kärnan) placeras tidigt i meningen.³⁶

Ordföljden spelar en viktig roll för hur lättläst en mening är. Ålderdomliga ordföljder kan lätt göra att texten blir stel och svårläst. Ett sådant exempel är subjektets placering. Istället för att skriva ”I utredningen *har deltagit* handläggare Stina och föredragare Sven” bör myndigheten skriva ”I utredningen *har* handläggare Stina och föredragare Sven *deltagit*”. Onödigt komplicerade ordföljder kan även uppstå när långa och komplicerade benämningar placeras före sitt huvudord, exempelvis ”Det framgick av en till chefen för Migrationsverkets riktad skrivelse”. Istället bör meningen utformas ”Det framgick av en skrivelse till chefen för Migrationsverket”.³⁷

När det gäller verb är aktiv form att föredra framför passiv form, exempelvis *avslår* istället för *avslås*. Verb i passiv form riskerar nämligen att göra meningen tvetydig eller stel. Ibland kan passiv form vara bra om risken för tvetydighet ändå är liten. Riskerna med passiv form är som värst när två passiva verb placeras i rad t.ex. ”uppehållstillstånd föreslås beviljas”. Istället

³⁴ Verksnätet, *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk* s. 1.

³⁵ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 15.

³⁶ Verksnätet, *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk* s. 2.

³⁷ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 15 f.

är meningen ”Föredragaren föreslår att uppehållstillstånd beviljas” att föredra.³⁸

Pronomenet ”man” är, även i offentliga texter, ofta att föredra framför passiva uttryckssätt. Uttrycket ”man” kan nämligen användas för att göra ordföljden mer naturlig. Meningen ”Migrationsverket anser att *man* i första hand bör söka en praktisk lösning” är att föredra framför meningen ”Migrationsverket anser att i första hand en praktisk lösning bör sökas”.³⁹

Vad som framkommer i detta kapitel om meningars utformning stämmer, enligt min mening, väl överens med kravet på enkelhet i 11 § språklagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att språket som myndigheterna använder ska ligga relativt nära talspråket.⁴⁰ Detta innebär att föråldrade ordföljder och uttryck som inte längre används i talspråket inte heller ska användas av myndigheter när de skriver sina beslut.

3.4 Undvik krångliga och missvisande ord

Även om det svenska språket är i ständig utveckling och förändring lever ibland föråldrade uttryck kvar inom myndigheternas verksamhet, inte minst i form av gamla och förlegade mallar. Även myndigheters beslut i relation till lagtexter kan vara problematiskt. Lagtexter innehåller ofta gamla ord och uttryck. Dessutom är det fyllda med juridiska termer som ofta är obegripliga för en icke-jurist. Eftersom myndigheter är tvungna att ständigt förhålla sig till lagtexten finns dock en risk att det svåra och fackliga språket sipprar över till själva myndighetsbeslutet. På så vis har den lagspråkliga stilen en tendens att präglade myndighetens kommunikation i stort.⁴¹

Myndigheter bör avhålla sig från att använda ålderdomliga ord och uttryck. De flesta av dessa ord och uttryck är dessutom utbytbara. Exempelvis kan

³⁸ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 16 f.

³⁹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 17.

⁴⁰ Prop. 2008/09:153 s. 32.

⁴¹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 17.

icke eller *ej* skrivs om till *inte*. Ett annat exempel är *blott* eller *endast* som kan skrivas om till *bara*. Några ålderdomliga ord bör helt undvikas, exempelvis *därvidlag*, *därur*, *härutinnan*, *härvid*, *varibland*, *varom*. Dessa uttryck ska ersättas med mer lediga uttryck.⁴² Detta uppmärksammar även Migrationsverket i sina interna riktlinjer där verket förespråkar att svåra och ålderdomliga ord ska bytas ut mot mer lediga uttryck. Detta anses vara en viktig del i mottagaranpassningen för att göra texten mer lättläst och tillgänglig för mottagaren (främst för den sökande).⁴³

Vissa ord går att skriva samman utan att ordens innebörd ändras, exempelvis *stämma överens* och *överensstämma*. Sådana sammanskrivna ord ska helst skrivas isär i de fall där det är möjligt. Att dela upp orden resulterar ofta i att läsningen blir enklare och språket upplevs som mer ledigt. Här måste dock myndigheterna vara vaksamma eftersom vissa ord förlorar sin innebörd vid särskrivning eller sammanskrivning. Ett sådant exempel är orden *stryka under* och *understryka*, ett annat är *slå av* och *avslå*. I dessa fall är formerna inte utbytbara.⁴⁴

Att använda långa verbformer är även det en företeelse som gör att språket kan upplevas som ålderdomligt och göra texten stel. Korta verbformer bör användas istället för längre verbformer. Några exempel är: *behövs* istället för *behöves*, *finns* istället för *finnes*, *ge* istället för *giva* och *ta* istället för *taga*. Även här gäller det för myndigheterna att vara vaksamma eftersom ord som *motta*, *utta* och *indra* bör utgå till förmån för *ta emot*, *ta ut* och *dra in*. Myndigheterna måste också vara observanta på att vissa ord som exempelvis *sa* utgör normalform (*sade* mer formellt) medan *la* är informell form (*lade* är normalform).⁴⁵

Inte bara långa verbformer bör undvikas utan även långa och stela prepositioner bör utgå till förmån för de kortare. Långa prepositioner så som

⁴² Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 18 f.

⁴³ Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk* s. 1 och s. 4 f.

⁴⁴ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 20.

⁴⁵ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 20.

angående, avseende, beträffande och *gällande* kan exempelvis ersättas med den kortare prepositionen *om*. Långa prepositioner används ofta i rubriker eller i början av en mening. Oftast går det alldeles utmärkt att byta ut den långa prepositionen mot en annan form. Strofen ”*Angående* begäran om överprövning” kan exempelvis bytas ut mot ”*Din* begäran om överprövning”.⁴⁶

I juridiska texter återfinns ofta så kallade ”nakna” substantiv dvs. oböjda substantiv i singular utan bestämd eller obestämd artikel. Exempelvis kan den nakna formen *beslut* bytas ut mot formerna *ett beslut, flera beslut, besluten, det beslut som* osv. Dessa former passar oftast bättre överens med det talade språket. Strofen ”Migrationsverket prövar *ärende* om uppehållstillstånd” kan exempelvis bytas ut mot ”Migrationsverket prövar *ärenden* om uppehållstillstånd”. När det kommer till vissa uttryck är dock den nakna formen det naturliga. Så är exempelvis fallet med uttrycken *begära förlikning* och *skaffa information*.⁴⁷

Myndigheter bör vidare undvika att förlänga ord i onödan. Detta tar sig ofta uttryck i form av extra ord som *–insatser, –åtgärder, –verksamhet* och *–förhållanden*. Ordet *motsättningar* bör exempelvis inte förlängas till *motsättningsförhållanden*.⁴⁸ På samma sätt bör myndigheterna undvika att substantivera verb i onödan. Detta kan leda till att texten blir tung och opersonlig och dessutom blir onödigt lång. Några exempel är: ”*vara i behov av*” och ”*vara föremål för prövning*”. Dessa uttryck kan enkelt ersättas med *behöva* respektive *prövas*.⁴⁹

Förkortningar kan vara bra för att minska längden på en text. Nackdelen är att de ofta försvårar läsningen. Några undantag är de absolut vanligaste formerna som exempelvis *t.ex., bl.a.* och *osv.* Om en förkortning tvunget måste användas bör dess innebörd förklaras för mottagaren eftersom denne

⁴⁶ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 20 f.

⁴⁷ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 23.

⁴⁸ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 22.

⁴⁹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 24.

inte nödvändigtvis är bekant med förkortningen, exempelvis *HD* och *MIG*.⁵⁰ Vidare bör myndigheter undvika att använda modeord, klyschor, svengelska och främmande ord och uttryck. Några sådana exempel är: *Anställningsbarhet, verktyg, visioner, evidence* och *robust*. Dessa uttryck är ofta vaga och kan vara svåra för mottagaren att förstå.⁵¹

Att använda sig av ett avancerat språk med krångliga ord kan förstärka maktobalansen mellan sändaren och mottagaren. Så är fallet med Migrationsverket och den sökande. I detta fall finns det från början redan en maktobalans mellan verket och mottagaren (se mer om makt under kapitel 4.3). Denna maktobalans kan förstärkas genom användandet av krångliga ord och facktermer (se kapitel 3.6 för facktermer), vilket inte är önskvärt. Detta betonas också i Migrationsverkets interna riktlinjer.⁵²

3.5 Textens överskådlighet

Språkrådet betonar att textens överskådlighet är viktigt för att ett beslut ska kunna anses uppfylla klarspråkskravet. Här ställs krav på att beslutets grafiska utformning underlättar läsningen. Några exempel är radavstånd, marginaler, typsnitt och lagom långa stycken. Långa beslut bör även ha en sammanfattning för att läsaren snabbt ska kunna ta till sig det viktigaste och skapa sig en överblick. Alla delar i ett beslut är inte lika relevanta för mottagaren, därför är det viktigt att beslutet är överskådligt så att mottagaren snabbt kan ta till sig den relevanta informationen.⁵³ Informativa rubriker kan i sig fungera som en typ av sammanfattning och gör dessutom läsningen mer intressant. För att undvika långa meningar och stycken kan punktuppställningar vara ett bra alternativ vid presentation av fakta.⁵⁴ Myndigheten måste dock se upp så att mottagaren inte missar viktiga delar i beslutet. Här spelar dispositionen en viktig roll.

⁵⁰ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 21.

⁵¹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 22.

⁵² Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk?* S. 1.

⁵³ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 27.

⁵⁴ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 27.

Det finns ett otaligt antal dispositionsprinciper en myndighet kan utgå från när de skriver sina beslut. Ett alternativ är att använda sig av en *emfatisk disposition* som bygger på att det viktigast i texten presenteras först. Denna dispositionsprincip används ofta av massmedier eftersom den hjälper till att göra texten intresseväckande. Ulf Jensen, professor vid Lunds universitet, menar dock att den emfatiska dispositionen ska tillämpas med försiktighet när det kommer till juridiska texter. Detsamma menar han gäller den *kronologiska dispositionen* då det mest väsentliga inte lyfts fram, utan istället framförs informationen i kronologisk ordning.⁵⁵

Jensen menar att när det kommer till juridiska texter torde en *logisk disposition* eller en *tematisk disposition* vara de mest fruktbara. Den *logiska dispositionen* strävar efter att texten ska läggas upp i den ordning som är mest logisk och samtidigt gör texten överskådlig. Detta kan betyda att de delar i texten som har ett sammanhang förs ihop, att bakgrund presenteras före åtgärd och beslut före resultat. Den *tematiska dispositionen* innebär att texten (ämnet) delas in olika delteman eller aspekter. Denna disposition återfinns ofta i uppsatser eller PM. Att vissa metoder i huvudsak lämpar sig sämre eller bättre för en text behöver dock inte utesluta att det går att blanda olika disposition eller använda olika dispositioner för olika delar i texten.⁵⁶

Migrationsverket förespråkar i sina interna riktlinjer att en övergripande tematisk disposition (struktur) ska användas till de delar i beslutet som inte rör själva bedömningen. Verket anser att genom att dela beslutet i olika sakfrågor blir det lättare för mottagaren att hitta i beslutet. När det kommer till bedömningsdelen förespråkas en logisk eller emfatisk disposition (struktur). Vilken av dispositionerna som bör användas preciseras inte närmare än att Migrationsverket konstaterar att båda går bra att använda.⁵⁷

⁵⁵ Jensen Ulf m.fl., *Att skriva juridik (regler och råd)*, 2018, s. 25.

⁵⁶ Jensen m.fl., *Att skriva juridik: Regler och råd*, 2018, s. 24 ff.

⁵⁷ Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning - Den juridiska argumentationen* s. 1 f.

3.6 Facktermer

För att språket ska kunna anses vara enkelt och begripligt ska vilseledande ord undvikas i den mån det är möjligt. Facktermer kan lätt leda till missförstånd eftersom mottagaren inte alltid är bekant med facktermernas innebörd. Språkrådet listar dessa ord i sin *svarta lista* och ger dessutom exempel på alternativa fraser. Exempelvis kan *bestrida* ('ansvara för utbetalning') skrivas om som *betala/bekosta/stå för* eller *täcka*. Samtidigt kan den andra betydelsen av *bestrida* (om påstående, anklagelse) skrivas om som *förneka, tillbakavisa, dementera* eller *neka*. Många facktermer är enligt språkrådet utbytbara och i de fall de inte är det kan de oftast förenklas. Exempelvis kan *äga laga kraft* bytas ut mot *har laga kraft*.⁵⁸

I vissa fall kan det vara nödvändigt att använda facktermer i en text. I dessa fall är det dock viktigt att myndigheten förklarar facktermens innebörd för mottagaren. På så vis minskar risken för missförstånd. Ett tillvägagångssätt kan vara att förklara facktermen första gången den dyker upp i texten. Det går även bra att bifoga en ordlista där facktermerna förklaras närmare.⁵⁹ Denna metod förespråkar även Migrationsverket i sina interna riktlinjer. Enligt riktlinjerna bör beslutsskrivaren antingen ersätta facktermen helt med en beskrivning av vad den innebär eller ge en förklaring efter facktermen. Den senare lämpar sig bra för de facktermer som kan vara svåra att helt byta ut med en förklaring.⁶⁰

⁵⁸ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 17 f.

⁵⁹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 21.

⁶⁰ Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk* s. 3.

4 Kommunikationsteori

4.1 Olika nivåer av kommunikation

När människor kommunicerar med varandra gör de alltid det på flera olika nivåer samtidigt. När människor pratar med varandra så kommunicerar de mer än vad de uttrycker verbalt. Saker så som kroppsspråket, tonläget och mimiken spelar en helt avgörande roll för hur informationen som förmedlas till den andre kommer att uppfattas. En enkel fras som ”så duktig du är.” kan uppfattas som en komplimang om den framförs med en vänlig ton och ett leende. Samma fras kan lika väl uppfattas som sarkastisk om den framförs med en stel ton och ett uttryckslöst ansikte. Även personernas relation till varandra spelar en avgörande roll för hur frasen kommer att tolkas. Det går alltså inte undgå att det kommuniceras mer än det som uttryckligen sägs.⁶¹

Vad som nu sagts gäller inte bara den muntliga kommunikationen utan kan även appliceras på skriftlig kommunikation. Visserligen saknas aspekter så som kroppsspråk, mimik och till viss del tonläge i den skriftliga kommunikationen men det finns betydligt fler omständigheter som påverkar kommunikationen. I så väl muntlig som skriftlig kommunikation spelar nämligen kontext, förkunskaper, erfarenheter, maktfördelning, relationer m.m. helt avgörande roller för hur mottagaren kommer att uppfatta det som sändaren förmedlar.⁶²

4.2 Information och kontext

Begreppet information kan tolkas på två olika sätt. Enligt det första och vardagliga begreppet är information något som deltagare får ta del av eller något som sprids till allmänheten, för att ta några exempel. Information är

⁶¹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 26.

⁶² Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013 s. 26 ff.

enligt detta vardagliga begrepp synonymt med upplysning eller kunskap.⁶³ Kommunikationsteoretikern Gregory Bateson (1904-1980) anlade dock ett andra perspektiv på begreppet kommunikation. Bateson definierade begreppet ”information” som en beteckning på någon uppfattar något och den distinktion någon gör. Information bygger på skillnader (distinktioner). Enligt detta resonemang är innehållet i en bok inte information förrän någon öppnar boken och läser innehållet. I ett bibliotek kan vi således samla böcker, men inte information. Vi förhåller oss inte till föremåls fysiska aspekter utan till föremåls kommunikativa och informativa aspekter.⁶⁴

För att bättre förstå betydelsen av Batesons syn på information ger Jensen och Ullberg ett kort exempel. De länder som ligger i de varmare delarna av världen har förmodligen sällan snö. Därför är det naturligt att språket som talas i dessa länder bara har ett eller ett fåtal ord för att beskriva snö. I Sverige har vi under vintern nästan alltid snö och har därför ett större behov av att göra distinktioner mellan olika typer av snö. Därför har vi flera beteckningar så som slask, kramsnö, nysnö, pudersnö, hagel osv. Information definieras alltså som en skillnad som gör skillnad.⁶⁵ Enligt min mening går det även att hitta liknande exempel inom den juridiska världen. Exempelvis gör jurister distinktioner mellan olika typer av misstänkta. I det vardagliga språket misstänker man något eller inte. Inom juridiken finns det fyra olika misstankegrader; Kan misstänkas för brott, skäligen misstänkt, på sannolika skäl misstänkt och tillräckliga skäl för att väcka åtal.

Kontext är i vardagliga termer i stort sätt synonymt med sammanhang. Begreppet kontext används på någonting som är observerbart eller på ett fysiskt sammanhang som ramar in det som ska förstås eller studeras. Några exempel är ”sjukhuskontext” eller ”skolkontext”. Batesons kontextbegrepp har istället som mål att visa på aspekter kring hur människor tar till sig kunskap. Detta kontextbegrepp kan beskrivas som en psykologisk

⁶³ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 114.

⁶⁴ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 114.

⁶⁵ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 115.

förståelseram eller observationsram (se kapitel 4.2.2) som hjälper människan att tolka det den ser.⁶⁶

Kontext är viktigt för alla människor eftersom vi har svårt att förstå det som är ryckt ur sitt sammanhang. Om människor inte är medvetna om vilken kontext någonting händer i finns det en uppenbar risk för missförstånd och felaktiga antaganden.⁶⁷ För att bättre förstå problematiken tar jag ett exempel. En kvinna kommer gåendes runt ett gatuhörn, plötsligt får hon syn på tre män som överfaller en annan man på gatan. Hennes första reaktion är kanske att försöka hjälpa mannen eller ringa polisen. Vad kvinnan kanske missat är att de tre männen i själva verket är civilpoliserna som är i full färd med att brotta ner en beväpnad rånare. Blir hon medveten om detta blir också den upplevda kontexten en helt annan.

Det finns ett samspel mellan kontext och information. Förståelsen för kontexten avgör nämligen vad som uppfattas som information för oss. Låt säga att kvinnan i ovanstående exempel har en bild av att poliserna är korrupta, opålitliga och ofta tar till överväld. Hon har precis sett hur de brytt ner en man på gatan. Efter incidenten får kvinnan dock möjlighet att prata med poliserna och märker att de i själva verket verkar vara rätt trevliga och empatiska. Jensen och Ullberg menar att eftersom kontext och information samlever i en icke-hierarkisk relation kan något te sig som information som gör att vi tolkar kontexten annorlunda. Kontexten kan alltså få en ny mening för oss.⁶⁸ I mitt exempel kan detta te sig som så att när kvinnan nästa gång ser ett par poliserna kanske hon tolkar kontexten annorlunda. Istället för att känna sig misstänksam mot poliserna så kan hon istället känna tillit och trygghet. Jensen och Ullberg menar vidare att kontextförståelsen givetvis är olika för olika människor vilket kan leda till att flera personer upplever samma situation olika.⁶⁹

⁶⁶ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 116

⁶⁷ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 117.

⁶⁸ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 117 f.

⁶⁹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 117 f.

Enligt min mening är det därför viktigt att Migrationsverk har en förståelse för den problematik som tolkningen av information och kontext kan medföra. Detta förutsätter att Migrationsverket försöker sätta sig in i den sökandes situation och försöker att skaffa sig en förståelse för hur den sökande kan tänkas uppfatta informationen och kontexten.

4.2.1 Kontextmarkörer

När människor upplever en situation kommer de automatiskt försöka tolka den och sätta in den i ett sammanhang. Detta kan ibland vara svårt, men oftast finns det tecken eller markörer som kan hjälpa till att underlätta förståelsen av kontexten. Dessa kallas kontextmarkörer och underlättar kontextförståelse. Det kan handla om fysiska manifestationer, ord, tecken eller gester.⁷⁰ I fallet med migrationsbeslut kan det, enligt min uppfattning, ta sig karaktären av symboler så som Migrationsverkets logga, rubriken ”beslut” eller att beslutsfattarens namn står med på förstasidan. Detta hjälper den som läser texten att rätt fort komma fram till att kontexten är ett beslut från myndigheten Migrationsverket. Andra kontextmarkörer kan vara språket, stilen och lagparagraferna.

4.2.2 Observationsramar

Att det finns kontextmarkörer är dock inte en garant för att mottagaren förstår vilken kontext denne befinner sig i. En person som inte talar så bra svenska och aldrig tidigare har haft kontakt med Migrationsverket kommer förmodligen ha svårt att med hjälp av kontextmarkörerna förstå den kontext som omger Migrationsverkets beslut. Detta kan medföra att mottagaren misstolkar vikten av beslutet. Jensen och Ullberg menar nämligen att hur mottagaren uppfattar en kontext har att göra med dennes observationsramar.⁷¹

När en person observerar en situation är det omöjligt för denne att ta in alla intryck. För att förstå situationen korrekt måste personen sälla i vad denne

⁷⁰ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 121.

⁷¹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 121 f.

ska lägga märke till och vad som kan ignoreras. På så vis skapas alltså en observationsram inom vilken personen kan avgränsa sina intryck för att förstå situationen. Denna observationsram är till stor del omedveten, oartikulerad och intuitiv. Observationsramar skiljer sig också avsevärt från person till person och formas av våra erfarenheter, kunskaper, värderingar, kultur, förutfattade meningar och fördomar. Det är därför inte otroligt att olika personer kan dra helt olika slutsatser av samma situation.⁷² Jag tar Migrationsverkets beslut som exempel. En jurist skulle förmodligen först lägga märke till Migrationsverkets juridiska överväganden medan en språkvetare förmodligen istället skulle fokusera på språket i beslutet. Den sökande skulle, mot bakgrund av sina observationsramar, förmodligen lägga märke till och fokusera på något helt annat. Därför är det inte heller helt osannolikt att de olika personerna skulle dra helt olika slutsatser om de fick i uppgift att analysera beslutet eller återge dess innehåll.

4.2.3 Kontraktsmässig kongruens

Om deltagarna i ett samtal har olika kontexter som förståelseram för samtalet uppstår det lätt problem. Ett sådant problem är kontraktsmässig kongruens. Kontraktsmässig kongruens uppstår när mottagaren besvarar en fråga från sändaren på det sätt som mottagaren tror att sändaren vill att mottagarens ska besvara frågan.⁷³ Jag tar ett exempel. Låt säga att en utredare från Migrationsverket frågar den sökande vilken ort i sitt hemland den sökande kommer ifrån. Detta kan få sökaren att tro att det kan vara mer fördelaktigt att säga att man kommer från ett farligare område än var man egentligen kommer ifrån. Detta för att den sökande tror att det ska öka chanserna att få uppehållstillstånd i Sverige. Problem uppstår dock om Migrationsverket får reda på att den sökande ljugar om sin hemvist eftersom detta kan påverka sökandens trovärdighet negativt överlag.

⁷² Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 122 ff.

⁷³ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 129.

Kontraktsmässig kongruens kan leda till att Migrationsverket och den sökande fastnar i ett destruktivt samspel. Har den sökande en gång ljugit för utredaren eller beslutsfattaren kan det vara svårt för dessa personer att bortse från detta. Utredaren och beslutsfattaren kan riskera att uppfatta den sökande som icke-trovärdig och allt som den sökande där efter för fram eller ändrar tolkas som lögner. För att undvika liknande situationer poängterar Jensen och Ullberg att det är viktigt att myndigheter, vilket omfattar Migrationsverket, och de som jobbar för myndigheten reflekterar över vilken kontextförståelse mottagaren kan tänkas ha.⁷⁴ Förstår den sökande konsekvenserna av att ljuga och hur det kan påverka dennes trovärdighet? Känner sig den sökande trygg i att berätta hela sin historia för myndigheten eller finns det en risk för viktiga delar utelämnas eller förvrängs?

4.3 Makt mellan beslutsfattaren och den sökande

Makt kan ta sig många olika former och skepnader. I moderna demokratier har makten ofta förskjutits från att vara öppen till att verka mer i det dolda. Den indirekta makten kan vara dold både för beslutsfattaren och den sökande som är mottagare av beslutet. Makt kan alltså användas utan att maktanvändaren är medveten om att makt utövas över den sökande.⁷⁵ Maktaspekten är intressant eftersom Migrationsverket har till uppgift att besluta kring vilka människor som ska få lova att vistas och stanna i landet och vilka som inte ska få det. Frågan är hur medvetna beslutsfattarna är om maktens olika former och uttryck?

Av Migrationsverkets interna riktlinjer framgår att Migrationsverket är väl medvetna om att det råder en maktobalans mellan Migrationsverket och den sökande. De interna riktlinjerna betonar att denna maktobalans inte på ett onödigt sätt behöver förstärkas genom ett för krångligt språk eller ett

⁷⁴ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 129 f.

⁷⁵ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 234.

distanserat språk. Istället ska beslutsskrivaren försöka att minska denna maktobalans genom att använda ett enklare språk i sina beslut.⁷⁶

4.3.1 Institutionell makt

Makt kan ta sig många olika former t.ex. genom normer, rutiner och strategier. I dessa fall talar vi om institutionell makt. Institutionell makt tilldelas samhällets olika institutioner, inklusive Migrationsverket, som har i uppgift att verka som sociala institutioner. Migrationsverket bestämmer vilka som ska få stanna eller inte stanna i Sverige. Den institutionella makten utgör ramen för myndighetens utövande av en viss praxis. De som jobbar inom myndigheten utvecklar sedan sin praxis inom ramarna för myndighetens praxis och de lagar som styr myndighetsutövningen. Eftersom det ofta finns möjlighet för myndigheter att till viss del själva tolka lagstiftning, föreskrifter och regelverk finns det en risk att myndigheter gör olika tolkningar av samma underlag. Ibland kan detta handlingsutrymme mer eller mindre tillfalla de som jobbar på myndigheten vilket kan leda till att olika enheter under samma myndighet tolkar en bestämmelse olika.⁷⁷

4.3.2 Definitionsmakt, språklig makt och kunskapsövertag

Myndigheter har ofta ett övertag gentemot den sökande vad gäller kunskaper i ämnet och professionellt språk. Detta kan leda till att myndigheten och de som jobbar för myndigheten har en möjlighet att utöva en definitionsmakt när det gäller inom vilka ramar ett problem ska förstås och när det gäller vilka lösningsmodeller som är giltiga. Med definitionsmakt menas här makten att beskriva och definiera verkligheten. Det är därför av största vikt att myndigheten och de som arbetar för myndigheten är medveten om makten de besitter.⁷⁸ Vad gäller migrationsärenden är det, enligt min mening, viktigt att sökandens historia och skäl för ett positivt beslut får utrymme. Den sökande är dock helt

⁷⁶ Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk?* S. 1.

⁷⁷ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 234 f.

⁷⁸ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 236.

utlämnad till Migrationsverkets makt som medför att verket kan tolka och definiera problemen och beskriva det med ett juridiskt språk.

Jensen och Ullberg framhåller att myndigheters kunskaper, exempelvis juridik samt rika språk och fackspråk, samtidigt är ett verktyg för att vinna mottagarens förtroende. Det är dock en fin balansgång och det är viktigt att mottagaren inte känner sig överkörd och att myndigheten inte utövar paternalism där myndigheten tror sig kunna bestämma vad som är bäst för mottagaren. En reell diskussion behövs alltså med mottagaren för att undvika att myndigheten enväldigt tolkar och skriver om.⁷⁹ Detta är, enligt min mening, i allra högsta grad relevant även för Migrationsverkets beslut.

Myndigheten bör, enligt Jensen och Ullberg, även reflektera kring sin maktposition i förhållande till olika mottagare med olika bakgrund och utbildning. Det kan nämligen spela en avgörande roll för hur mottagaren kan ta till sig budskapet.⁸⁰ Det finns, enligt mig, en risk att en person som klarar av att på ett juridisk hållbart sätt argumentera för sin sak har större chans att få ett positivt beslut än en sökande som helt saknar sådana kunskaper. Av denna anledning bör myndigheten, enligt min mening, också vara observant på om den sökande har förordnats ett juridiskt biträde eller ej. Jensen och Ullberg påpekar att oavsett hur maktrelationen ser ut är det viktigt att myndigheten agerar professionellt i förhållande till sin maktposition. Detta betyder att myndigheten måste rättfärdiga det den gör och ange goda skäl för sina handlingar.⁸¹ På så vis kan den sökande, enligt mig, utveckla en tillit till Migrationsverket samtidigt som Migrationsverket kan vara tydliga i att de är medveten om sin maktutövning och de brister och utmaningar den för med sig.

⁷⁹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 236 f.

⁸⁰ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 237.

⁸¹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 237.

4.4 Språkhandlingar

Enligt vissa kommunikationsteorier ska att tala i själva verket betraktas som en form av handling. Teorin skiljer alltså inte på tal och handling och benämner det hela *språkhandling*. En språkhandling kan t.ex. vara en order och att lyda en order, berätta en historia, lägga fram ett resultat, ställa frågor eller att utforma och testa en hypotes. Språkhandlingar lyfter blicken från vad som sägs (innehållet) till vilken mening handlingen eller initiativet har. Säger sändaren t.ex. detta som en förhoppning eller rör det sig om kritik? Här uppstår också problemen eftersom meddelandet kan tolkas på olika sätt, men sändaren hade förmodligen bara en av dessa tolkningar i åtanke. Det finns alltså en risk att mottagaren missuppfattar handlingen och tolkar den på ett annat sätt än vad sändaren menade. Sådana misstolkningar kan lätt leda till konflikter.⁸²

Teorin om språkhandlingar torde även kunna översättas till skriftspråk och myndighetsbeslut. Jag tar ett exempel. Låt säga att den sökande är analfabet och därför inte kan läsa delar i Migrationsverkets beslut eller andra texter från myndigheten. Om personen skäms för detta är det inte omöjligt att frasen ”jag är inte så bra på att läsa” uttrycks. Ett sådant påstående skulle kunna tolkas på en mängd olika sätt av Migrationsverket. Frasen kan tolkas som att den sökande inte vill läsa och är ovillig att samarbeta, att den sökande läser långsamt eller har svårigheter med läsningen eller att den sökande helt enkelt inte kan läsa alls. Alla dessa tolkningar kräver helt olika åtgärder och får helt olika konsekvenser. Misstolkar Migrationsverket sökandens uttalande riskerar relationen och tilliten mellan myndigheten och den sökande att försämrans.

⁸² Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 214 f.

5 Migrationsspråkutredningen

5.1 Utredning kring begripliga beslut på migrationsområdet

I ett betänkande från 2013 av Migrationsspråkutredningen – Begripliga beslut på migrationsområdet⁸³ framställs en hel del kritik riktad mot Migrationsverkets språkanvändning i migrationsärenden.

Migrationsspråkutredningens uppdrag var att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade och hur den sökande, enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter uppfattar besluten. I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur utformningen av Migrationsverkets beslut skulle kunna förbättras och utvecklas.⁸⁴ Migrationsspråkutredningen slutsatser redogörs även kortfattat i Migrationsverkets interna riktlinjer för beslutsskrivning.⁸⁵

Migrationsspråkutredningen är tänkt att kunna ligga till grund för Migrationsverkets fortsatta arbete kring utformningen av sina beslut. Därför består utredningen av riktlinjer för hur Migrationsverket bör förbättra sitt arbete med beslutsskrivande. Utredarna pekar även ut den sökande som den absolut viktigaste mottagaren av Migrationsverkets beslut. Av denna anledning bör den sökandens perspektiv och behov beaktas vid beslutsskrivandet. Detta ställer krav på mottagaranpassning, något som utredarna påpekar måste förbättras i Migrationsverkets beslut. Utredarna riktar kritik mot informationsurvalet, strukturen, beslutsmotiveringarna och språket.⁸⁶

⁸³ SOU 2013:37.

⁸⁴ Dir. 2012:17.

⁸⁵ Se Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Formella krav på beslutets utformning* s. 3.

⁸⁶ SOU 2013:37, s. 159.

När det kommer till att arbeta med att utveckla besluten betonar utredarna vikten av att Migrationsverket ser över sina beslut angående bland annat den yttre utformningen, strukturen, den språkliga utformningen, redovisningen av lagtext, den juridiska argumentationen och hanterandet av ärenden med flera sökande. Även utbildning av de medarbetare på Migrationsverket som jobbar med att skriva beslut lyfts fram i utredningen som en nyckel för fortsatt utveckling. En sådan utbildning bör enligt utredningen vara obligatorisk och prioriterad. Slutligen föreslår utredarna att Migrationsverket ska fortsätta sitt arbete med att utveckla sina beslutsmallar och aktivt arbeta för att ändra medarbetarnas attityder i vissa språkfrågor.⁸⁷

5.2 Sammanfattning av kritik mot mottagaranpassning och beslutens utformning

Utredarna i Migrationsspråksutredningen poängterar att den sökande är den huvudsakliga mottagaren när det gäller Migrationsverkets beslut. Därför bör också besluten utformas på ett sätt som möter sökandens behov och utmaningar. Detta betyder dock inte att varje beslut ska anpassas till varje enskild individ i varje enskilt fall. Istället ska mottagaranpassningen ske utifrån den genomsnittliga sökandens behov. Meningen med en bra mottagaranpassning är att sökanden ska kunna ta till sig informationen på ett begripligt och tillfredställande sätt. Utredarna belyser det faktum att en myndighet som förmedlar obegripliga eller svårbegripliga beslut äventyrar rättssäkerheten. Dessutom kan myndighetens legitimitet komma att ifrågasättas. Migrationsverkets beslut kan få mycket långtgående konsekvenser för den sökandes liv då verket utför en mycket ingripande form av myndighetsutövning. Av denna anledning är det enligt utredningen av största betydelse att Migrationsverkets beslut är begripliga för mottagaren (den sökande) så denne kan förstå vad beslutet innebär.⁸⁸

⁸⁷ SOU 2013:37 s. 159.

⁸⁸ SOU 2013:37 s. 162 f.

Även om den sökande får anses vara beslutets huvudsakliga mottagare så finns det även ett intresse av att allmänheten ska kunna ta till sig beslutets innehåll. Mer lättbegripliga beslut leder också till att massmedierna får det enklare att återge Migrationsverkets beslut på ett korrekt sätt. Dessa grupper är enligt utredningen dock enbart sekundära i förhållande till den primära mottagaren som är den sökande. Det är därför den sökandes intressen som ska sättas i främsta rummet. Den sökande har ofta små eller inga kunskaper inom det svenska språket, varför besluten ofta måste översättas. Utredarna poängterar dock att det inte är den som tolkar beslutet eller den sökandes ombud som ska ses som huvudsaklig mottagare. Den sökande ska alltid ses som den huvudsaklige mottagaren och besluten ska därför utformas med hänsyn till den sökande.⁸⁹

Utredarna menar vidare att Migrationsverket måste försöka sätta sig in i den sökandes situation. Många gånger befinner sig de sökande i en särskilt utsatt situation då de har lämnat sina hemländer och sitt sociala liv.

Migrationsverket är oftast den första kontakten dessa människor har med svenska myndigheter, varför det är extra viktigt att besluten framförs på ett sådant sätt som gör att den sökande kan ta till sig innehållet. Utredarna poängterar dock att det är skillnad på mottagaranpassning och individanpassning. Det är orimligt att kräva att Migrationsverket ska ta ställning till varje enskild sökandes förutsättningar. Istället ska besluten utformas mot bakgrund av den genomsnittliga sökandens behov.⁹⁰

Några av de viktigaste nycklarna för att förbättra mottaganpassningen ligger i den språkliga användningen, informationsurval, textens struktur, metatext och pedagogiskt utformade beslutsmotiveringar. I

Migrationsspråkutredningen poängteras att något av det viktigaste för den sökande är att få reda på utgången av beslutet och varför utfallet blev som det blev. Här spelar strukturen och informationsurvalet en stor roll för att sökanden på ett enkelt sätt ska kunna ta till sig innehållet. Metatext dvs. text

⁸⁹ SOU 2013:37 s. 163 f.

⁹⁰ SOU 2013:37 s. 164 f.

som vägleder läsaren, kan också hjälpa den sökande att enklare ta till sig beslutets innehåll och motiveringar. Det kan röra sig om rubriker, innehållsförteckningar eller sammanfattningar.⁹¹

Utredarna kritiserar Migrationsverkets beslutsmotiveringar på ett antal punkter. För det första presenteras ofta lagtext, bevisning och motivering under samma rubrik och sammanhang. Detta försvårar för den sökande att hitta och ta till sig de egentliga skälen för beslutet. För det andra innehåller vissa beslut vaga och intetsägande skäl för avgörandet. För det tredje medför vissa ordval och språkliga stilar att besluten och beslutsmotiveringarna kan vara svåra för mottagaren att förstå.⁹²

Utredarna kritiserar också de mer språkliga aspekterna av mottagaranpassningen t.ex. språklig stil, ordval och tilltal. Utredarna konstaterar att Migrationsverkets beslut blandar ett mer vardagligt språk med en mer högtravande stil. Att myndigheten inte är konsekvent i sin stil får anses vara en nackdel för den sökande. Vidare diskuteras fördelarna och nackdelarna med ett direkt tilltal ("du").⁹³

Sammanfattningsvis uttrycker utredarna att Migrationsverket måste förbättra och utveckla sitt arbete med mottagaranpassning där fokus ligger på den sökande. Detta arbete innehåller frågor om informationsurval, förbättring av beslutens struktur, metatexter och hur beslutsmotiveringarna kan göras mer lättbegripliga och mer pedagogiska. Dessutom bör Migrationsverkets fortsatta arbete även fokusera på de rent språkliga aspekterna som att t.ex. avlägsna kanslispråket från beslutstexterna.⁹⁴

⁹¹ SOU 2013:37 s. 165 ff.

⁹² SOU 2013:37 s. 167.

⁹³ SOU 2013:37 s. 167 f.

⁹⁴ SOU 2013:37 s. 168.

5.3 Hur Migrationsverkets beslut bör utformas och preciseringar av kritiken

I Migrationsspråksutredningen riktas inte enbart kritik mot Migrationsverkets beslutsskrivning utan utredarna ger även förslag på ändringar och förbättringar. Sammanfattningsvis kan kritiken och förbättringsförslagen delas in i följande områden: Mallar och yttre utformning, struktur, språk, direkt tilltal, juridisk argumentation och lagtext, informationsurval samt hanteringen av beslut med flera sökande.

5.3.1 Mallar och yttre utformning

För att skapa en gemensam och enhetlig yttre utformning för samtliga beslut använder sig Migrationsverket av ett antal mallar vid beslutsskrivning. Det finns en rad fördelar med detta. För det första gör den gemensamma utformningen att arbetet för Migrationsverkets anställda blir mer effektivt. De anställda behöver t.ex. inte fundera över vilket typsnitt, radavstånd, marginaler eller styckindelning som ska användas. Detsamma gäller hur viss formalia ska anges, hur sökanden ska presenteras och hur olika delar i beslutet bör uttryckas. Allt detta gör att arbetet blir mer tidseffektivt då de anställda inte behöver lägga ner tid på att undersöka hur olika beslut bör utformas. För det andra så medför även en enhetlig yttre utformning en fördel för mottagare som regelbundet kommer i kontakt med Migrationsverket. Det kan exempelvis röra sig om offentliga biträden, tolkar, domstolar och andra myndigheter. En enhetlighet i beslutens utformning gör det enklare för dessa mottagare att snabbt skaffa sig en överblick över beslutens innehåll.⁹⁵

Vid sin granskning finner dock utredarna en del problem vad gäller beslutens gemensamma och enhetliga utformning. Det visar sig att besluten många gånger skiljer sig åt i flera av ovan nämnda avseenden. Utredningen förordar därför att Migrationsverket bör ta fram nya mallar och riktlinjer för att få bukt med problematiken. Hur dessa ska utformas närmare lämnas dock

⁹⁵ SOU 2013:37 s. 169.

upp till Migrationsverket att avgöra. De nya mallarna och riktlinjerna bör särskilt se till att den typografiska utformningen i alla beslut är densamma. Detta betyder att radavstånd, typsnitt, rubrikstorlek och styckindelning bör vara densamma i alla beslut. Detsamma gäller beslutens första sidor som bör vara konsekvent utformade. Detta gäller även beträffande vilken information som ska finnas med på förstasidan.⁹⁶

Utredarna eftersträvar även en mer konsekvent genomförd rubriksättning och en större tydlighet beträffande rubrikerna. Migrationsverket bör i sina riktlinjer även ange hur rubrikerna ska formuleras. Utredarna konstaterar att flera olika typer av rubriker förekommer i besluten, vilket i sig inte behöver vara något negativt. Sakrubriker kan passa bättre i de delar av beslutet som rör det mer deskriptiva, medan delar som rör beslutsmotiveringar ofta mår bra av en rubrik där utgången i ärendet framgår. Detta gör det enklare för läsaren att snabbt få en överblick och samtidigt ta till sig beslutets innehåll.⁹⁷

5.3.2 Struktur

Vad gäller beslutens struktur konstaterar utredarna en del brister. Ett beslut bör ha en struktur som underlättar läsningen och gör det enklare för mottagaren att ta till sig den nödvändiga informationen. Det konstateras i Migrationsspråksutredningen att trots att många av Migrationsverkets beslut visserligen innehåller nödvändig information resulterar den bristfälliga strukturen i att det blir svårt för läsaren att ta till sig informationen i beslutet. Detta eftersom den relevanta informationen är svår att hitta i texten. Läsare behöver söka igenom många olika delar av beslutet för att hitta svaret på en och samma fråga. I detta avseende riktar utredarna skarp kritik mot beslutens struktur och likställer det med ett resultat av ett ”klipp- och klistringsarbete” med dålig sammanfogning. Utredarna menar att olika källor har klippts ut och klistrats in utan hänsyn till strukturen. Detta är ett problem eftersom det berövar den sökande, och övriga mottagare, den hjälp

⁹⁶ SOU 2013:37 s. 169 f.

⁹⁷ SOU 2013:37 s. 170.

som en bra struktur hade kunnat ge när det kommer till att ta till sig innehållet.⁹⁸

I Migrationsspråksutredningen föreslås att besluten bör utformas på ett sådant sätt att det som är viktigast för den sökande placeras tidigt i texten. Fokus ska alltså ligga på den sökandes behov. Utredarna föreslår att en emfatisk disposition (se kapitel 3.5) ska ligga till grund för beslutens utformning. Det poängteras dock i utredningen att det inte alltid är så att en emfatisk disposition lämpar sig bäst. För de delar som rör redogörelser av den sökandes egna uppgifter lämpar sig en kronologisk disposition (se kapitel 3.5) bättre.⁹⁹

Att avgränsa och skilja på olika avsnitt med olika information från varandra är viktigt för att texten ska bli överskådlig och lättförståelig. Även här återfinns utredningen stora problem med Migrationsverkets beslut. I många av de granskade besluten blandas Migrationsverkets bedömning ihop med den sökandes egna uppgifter och läggs under en och samma rubrik. I dessa fall blir det otydligt vad som utgör sökandens lämnade uppgifter och vad som är Migrationsverkets bedömning. Lösningen på detta är, enligt utredarna, att ändra dispositionen eller att införa informativa rubriker som gör informationen i besluten tydligare för mottagaren.¹⁰⁰

5.3.3 Språk

Att olika källor fogas samman ger även andra problem. Ett sådant är att språket växlar mellan att vara ledigt och att vara högtravande kanslispråk med återkommande facktermer. Detta är något som utredningen återfinns i många av Migrationsverkets beslut. Ett av problemen med dessa växlande språkstilar är att det ger ett osammanhängande intryck vilket försvårar läsningen. Ett annat problem är att det osammanhängande intrycket kan leda till att förtroendet och legitimiteten hos Migrationsverket skadas.¹⁰¹

⁹⁸ SOU 2013:37 s. 171.

⁹⁹ SOU 2013:37 s. 172.

¹⁰⁰ SOU 2013:37 s. 172.

¹⁰¹ SOU 2013:37 s. 173.

Utredarna betonar att Migrationsverkets språk ska vara enkelt, vårdat och mottagaranpassat. Trots detta återfinns problem med den språkliga tonen i besluten och ibland skrivs beslutsmotiveringen med en antydande ton, vilket kan påverka hur beslutet uppfattas. Exempelvis kan formuleringar synes ha en bakomliggande negativ attityd eller visa på misstro i förhållande till den sökandes uppgifter. Utredarna markerar att en mästrande eller överlägsen ton inte ska förekomma i Migrationsverkets beslut. Här spelar även facktermer en roll. Förenklingen av språket får inte leda till att de juridiska övervägandena påverkas. I vissa fall kan juridiska facktermer vara nödvändiga för att kunna förklara juridiska överväganden på ett bra sätt. I de fall juridiska facktermer måste användas ska de dock förklaras.¹⁰²

Att juridiska termer förklaras är inte enbart en fördel för den sökande utan kan även vara till stor hjälp för den som är tolk. Utredarna betonar att facktermer med inslag av jargonger som kan finnas på Migrationsverket inte är önskvärda. Det kan röra sig om termer som används i huvudsak på Migrationsverket och som kan vara svåra att förstå för de som inte arbetar där. Några sådana exempel är ord som *uteslutningsgrund*, *förföljelsegrunder*, och *internflykt*.¹⁰³ Att facktermer kan utgöra en del i en större jargong på myndigheten är något som Migrationsverket även uppmärksammar i sina interna riktlinjer. Riktlinjerna säger att facktermer och interna-facktermer är någonting som underlättar den interna kommunikationen hos Migrationsverket, men att dessa termer inte ska användas i beslut, där verket kommunicerar med den sökande och andra mottagare.¹⁰⁴

Att en mästrande, läxande eller överlägsen ton ska undvikas i besluten är också något som även betonas i Migrationsverkets interna riktlinjer. Om inte tonen i besluten hålls saklig och respektfull finns det en risk att mottagaren

¹⁰² SOU 2013:37 s. 173 f.

¹⁰³ SOU 2013:37 s. 173 f.

¹⁰⁴ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Tonen i beslutet* s. 3.

uppfattar beslutet som osakligt. De interna riktlinjerna uttrycker att om beslutsskrivaren använder en mästrande, läxande eller överlägsen ton så har tonen upphört att vara saklig. I det fallet får beslutsskrivaren anses ha lämnat sin tjänstemannaroll och istället iklätt sig en personlig roll där den egna personen framträder, vilket inte är önskvärt.¹⁰⁵

Språklagen ställer krav på att språket ska vara vårdat, vilket enligt utredningen innebär att besluten ska vara noga korrekturlästa och fria från stavfel och grammatiska fel. Trots detta återfinns sådana fel i hälften av de i utredningen granskade besluten. Visserligen påverkar detta sällan förståelsen av beslutet, men likväl kan det påverka förtroende för Migrationsverket. Migrationsverket behöver av denna anledning förbättra sina rutiner för korrekturläsning.¹⁰⁶

Frågan om språkval och ton är en fin balansgång. Uttrycker sig Migrationsverket i för komplicerade ordalag och alltför strikt, riskerar besluten att uppfattas som för formella, svårtillgängliga och distanserade. Om språket är för enkelt, för personligt eller informellt kan reaktionen ändå bli negativ och Migrationsverket uppfattas som oseriöst. Utredarna betonar dock att det sällan lär vara som så att ett beslut är för enkelt utformat. Det är viktigare att språket inte läggs på en nivå som gör att den sökande upplever beslutet som nedvärderande eller för naivt skrivet. Migrationsverket måste arbeta med sitt ålderdomliga språk och de attityder som ligger bakom användandet. Det kan t.ex. handla om att gamla mallar eller förlagor används av bekvämlighetskäl eller tidsbrist som leder till att det sällan finns tid att förnya och utveckla språket inom myndigheten.¹⁰⁷

5.3.4 Direkt tilltal

Sedan slutet på 1990-talet har Migrationsverket använt direkt tilltal (du) i sina beslut. Utredarna konstaterar dock att trots att Migrationsverkets

¹⁰⁵ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Tonen i beslutet* s. 1.

¹⁰⁶ SOU 2013:37 s. 174.

¹⁰⁷ SOU 2013:37 s. 175.

riktlinjer säger att medarbetarna ska skriva med direkt tilltal väljer många medarbetare att bortse från detta och skriver istället besluten i tredjeperson (omtal) och använder då sökandens namn. Ibland återfinns både direkt tilltal och tilltal i tredje person i samma beslut. Migrationsverkets är alltså inte konsekventa när det kommer till användandet av tilltal i sina beslut, vilket utredarna anser utgör ett problem.¹⁰⁸

När det gäller vilket av tilltalen som bör föredras (direkt eller omtal) så noteras det i utredningen att det finns fördelar med båda. Fördelarna med ett direkt tilltal är att det skulle skapa en enhetlighet mellan myndigheter. Flera myndigheter så som Försäkringskassan och Skatteverket använder idag direkt tilltal och det får anses vara det dominerande tilltalsvalet inom svenska myndigheter. Fördelen med du-tilltalet är det ger texten en mer mänsklig ton och visar respekt mot den sökande. Utredarna framhåller dock att det inom språkvetenskapen inte finns några belegg för att ett du-tilltal enbart skulle vara positivt för kommunikationen. Att gå ifrån du-tilltalet skulle dock samtidigt kunna ses som tillbakasträvande och en återgång till ett mer ålderdomligt språk. Utredarna landar dock i att benämna den sökande vid namn (omtal) förmodligen är den bästa lösningen eftersom detta görs i den vidare processen (Migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol). Det viktigaste är att Migrationsverket är konsekventa i sin användning av tilltal.¹⁰⁹

När det gäller beslut som berör flera sökande, t.ex. en familj som söker uppehållstillstånd i Sverige, bör ett direkt tilltal inte användas. Detta ökar nämligen risken för missförstånd och medför att besluten upplevs röriga och svårbegripliga.¹¹⁰

I sina interna riktlinjer stadgar Migrationsverket att ett direkt tilltal (du) ska användas när besluten vänder sig till vuxna personer. Detta anser verket är

¹⁰⁸ SOU 2013:37 s. 175 f.

¹⁰⁹ SOU 2013:37 s. 176 ff.

¹¹⁰ SOU 2013:37 s. 186.

den naturliga följderna av att den sökande ska ses som den primära mottagaren. Det anses också vara ett mer respektfullt sätt att bemöta den sökande på. I familjebeslut ska beslutet rikta sig till hela familjen varför verket här tvingas göra avsteg från det direkta tilltalet. Vad gäller beslut som riktar sig till barn kan beslutskrivaren välja mellan ett direkt tilltal (du) och omtal (namn). Vilket av det som väljs beror på ålder och mognad hos barnet.¹¹¹

5.3.5 Juridisk argumentation och lagtext

Migrationsverkets beslutsmotivering är efter utgången i ärendet det viktigaste i ett beslut. Trots detta finner utredarna att beslutsmotiveringarna ofta är vaga och intetsägande. Istället för att presentera hur omständigheterna i ärendet har påverkat utgången hänvisar Migrationsverket i sin beslutsmotivering ofta bara till vad som framkommit i ärendet. Utredarna påpekar att det ofta finns preciserade skäl för utgången i ett ärende, men att detta ändå inte preciseras på ett bra sätt i själva beslutet. En viktig anledning till detta kan vara att Migrationsverket ofta använder en s.k. vävteknik. Detta innebär att sökandens berättelse och den skriftliga bevisningen hanteras tillsammans med skälen för bedömningen. Detta kan vara ett alldeles utmärkt tillvägagångssätt om den som skriver beslutet behärskar tekniken, men kan också få motsatt effekt om så inte är fallet. Beslutet kan då uppfattas som svårläsligt och svårbegripligt. Utredningens förslagna lösning är att Migrationsverket ska utbilda sina medarbetare i användandet av vävteknik.¹¹²

Den juridiska argumentationen är av stor vikt i Migrationsverkets beslut. Om sökanden får avslag på grund av att det inte finns tillräckliga skäl måste beslutsmotiveringen besvara frågan om i vilka avseenden skälen inte varit tillräckliga. I de fall Migrationsverket inte tror på den sökandes berättelse måste detta tydligt framgå och förklaras. Vad gäller uppgifter om sökandens hemland är det inte tillräckligt att Migrationsverket redogör för läget i

¹¹¹ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Tilltalet i beslutet* s. 1.

¹¹² SOU 2013:37 s. 181 f.

hemlandet. Kunskaperna om läget i den sökandes hemland måste också tillämpas på den sökandes situation. Kopplingen mellan kunskaperna om hemlandet och vilka konsekvenser ett återvändande får för den sökande måste tydligt framgå.¹¹³

En viktig del av beslutsskrivandet är att få med all nödvändig information men också att sortera bort den information som inte är nödvändig för ärendet. Detta gäller både den juridiska argumentationen och lagtextshänvisningar. Den juridiska argumentationen bör bara omfatta sådant som är relevant för ärendet, vilket utredningen också påpekar.¹¹⁴ Vad gäller lagtext så är den ofta ålderdomligt skriven, svårläst och svårbegriplig för någon utan juridiska kunskaper. Utredarna påpekar därför att det är av stor vikt att lagtext som inte har någon större inverkan på beslutet inte står med i fulltext. Detta riskerar nämligen att tynga beslutet och förvirra den sökande, vilket får anses vara en stor brist i mottagaranpassningen.¹¹⁵

Vidare påpekar utredarna att även om det är viktigt för den enskilde att få lagtext redovisade för sig så görs detta inte bäst genom att obearbetad lagtext placeras mitt i texten. Detta eftersom den är svårläst och svårbegriplig. Istället förordar utredarna att det på ett kortfattat sätt i texten redovisas vad som enligt lagen krävs för att sökandens ansökan ska beviljas. Själva lagtexten bör dock istället läggas i en bilaga till beslutet. Det är också av största vikt att det sker en tydlig distinktion mellan vad som är hänvisningar till lagtext och vad som utgör själva beslutsmotiveringen. Utredarna förordar därför att redovisning av lagtext bör ske under en självständig rubrik. Detta markerar att textavsnittet är allmängiltigt och minimerar risken för att läsaren blandar ihop lagtexten med vad som utgör beslutsmotiveringen.¹¹⁶

5.3.6 Överväganden kring vilken information

¹¹³ SOU 2013:37 s. 183.

¹¹⁴ SOU 2013:37 s. 184.

¹¹⁵ SOU 2013:37 s. 180 f.

¹¹⁶ SOU 2013:37 s. 180 f.

som ska finnas med

Även om konsekvenserna av beslutet är mycket omfattande för den enskilde presenterar Migrationsverket sällan följderna av besluten, konstateras det i utredningen. Beslutets följder är av vikt inte enbart för den sökande utan kan även anses ha ett bredare samhällsintresse. Vilken information som finns med eller utelämnas kan påverka hur beslutets uppfattas av allmänheten och hur det kommuniceras vidare av massmedier. Utredningen lyfter fram regler kring verkställighet som ett exempel. När det gäller ensamkommande barn så verkställs exempelvis inte ett avslagsbeslut på deras ansökan om uppehållstillstånd om det inte finns ett ordnat mottagande i hemlandet. Finns inte denna information med i besluten kan det få stora konsekvenser för rapporteringen kring ärendet och allmänhetens uppfattning om Migrationsverket.¹¹⁷

Slutligen poängterar utredarna att sådan information som inte är relevant för den sökande bör utelämnas från besluten och istället skickas i separata följebrev. Det kan enligt utredningen exempelvis röra sig om upplysningar till en utlandsmyndighet om att beslutet skickas till utlandsmyndigheten endast för kännedom eftersom den sökande företräds av ett ombud i Sverige. Eftersom sådan information inte har någon relevans för den sökande bör den inte finnas med i beslutet.¹¹⁸

¹¹⁷ SOU 2013:37 s. 184 f.

¹¹⁸ SOU 2013:37 s. 185.

6 Analysverktyg

6.1 Underlag för analys och dess tillämpning

Som underlag för analysen har 28 beslut från Migrationsverket i Malmö mellan 23 augusti 2018 – 21 september 2018 granskats. Analysverktygen är konstruerade på ett sådant sätt att de granskade besluten kommer att prövas mot de källor och den kritik som redogörs för i kapitel 2–5. Till största delen kommer analysen fokusera på att lyfta fram de brister som återfinns i besluten, men till viss del kommer också positiva aspekter att belysas. Besluten kommer att prövas mot Migrationsspråksutredningen med målet att undersöka om några av de påtalade bristerna kvarstår i dagens läge. Besluten kommer även att prövas mot Språkrådets bok *Myndigheternas skrivregler* för att se om besluten kan anses leva upp till de krav som Språkrådet ställer upp för en god myndighetskommunikation. Slutligen kommer besluten även att prövas mot mer allmänna kommunikativa teorier, som presenterats i kapitel 4, i form av Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*.

6.2 Analytiska frågor och utgångspunkter

Analysen kommer att ske genom att tre övergripande huvudfrågor kommer att behandlas. Varje huvudfråga har i sin tur underrubriker relaterade till huvudfrågan. Till största del kommer frågorna att behandlas separat, men i de fall det behövs kommer vissa frågor behandlas gemensamt. De analytiska frågorna är följande:

- **Har de brister i Migrationsverkets beslutsskrivande som påpekats i Migrationsspråksutredningen åtgärdats?**
 - Är besluten enhetliga till sin utformning?
 - Är beslutens struktur god?
 - Är språket korrekt och den språkliga tonen ledig?

- Vilket tilltal används i besluten och är tilltalsvalet konsekvent?
 - Är den juridiska argumentationen och dess presentation god?
 - Är presentationen av lagtext och gallringen av information god?
- **Uppfyller Migrationsverkets beslut de språkliga krav som Språkrådet ställer upp?**
 - Verkar besluten utgå från mottagarens behov och syftet?
 - Är meningarna i besluten korta och enkla?
 - Använder Migrationsverket krångliga och missvisande ord i sina beslut?
 - Är besluten överskådliga?
 - Används facktermer i besluten och förklaras dessa i de fall de används?
- **Finns det tecken på att Migrationsverket reflekterat över aspekter av allmän kommunikationsteori?**
 - Finns det tecken på att Migrationsverket reflekterar över information och kontext?
 - Finns det tecken i besluten på att överväganden gjorts kring maktrelationen mellan beslutsfattaren och den sökande?
 - Finns det tecken i besluten på att överväganden kring språkhandlingar gjorts?

7 Analys

7.1 Har de brister i Migrationsverkets beslutsskrivande som påpekats i Migrationsspråksutredningen åtgärdats?

Som utgångspunkt för analysen är det relevant att fråga sig om bristerna som påpekas i Migrationsspråksutredningen har åtgärdats. I detta avseende är det viktigt att belysa de delar där bristerna tycks ha åtgärdats, men framförallt att påpeka de brister som kvarstår i besluten. Målet med analysen är dock inte att förklara varför eventuella brister finns kvar eller hur sådana brister bör åtgärdas. Analysen fokuserar till fullo på att peka ut de brister som finns kvar och visa på de brister som åtgärdats.

7.1.1 Är besluten enhetliga till sin utformning?

I Migrationsspråksutredningen påpekas en del brister angående enhetligheten i beslutens utformning. Det rör sig bland annat om att beslutens förstasidor inte är utformade på ett konsekvent sätt och rubriksättningen inte heller är konsekvent. Dessutom är rubriksättningarna i vissa fall otydliga. Den största anledningen till detta ansågs vara föråldrade och bristande mallar för besluten.¹¹⁹ Eftersom analysen inte ämnar ge svar på varför eventuella brister har eller inte har åtgärdats behandlas här inte frågan kring om mallarna har bytts ut eller förnyats. Däremot ämnar analysen ge svar på om en bristerna har åtgärdats eller inte.

Den största anledningen till att förstasidorna bör vara enhetligt utformade är att det gör det enklare att få en överblick över beslutet, framförallt för exempelvis ombud som ofta läser beslut. Enhetliga framsidor har också den fördelen att Migrationsverket upplevs som en enhetlig myndighet och inte

¹¹⁹ SOU 2013:37 s. 169 f.

som olika myndigheter i olika städer. Hur ser det då ut? Är förstasidorna enhetliga? Det korta svaret blir ja. För det mesta tycks förstasidorna vara enhetliga och innehålla samma information. Vid en närmare granskning återfinns dock några skillnader i förstasidornas utformning, främst mellan beslut som rör delvis olika områden.

Förstasidorna är så gott som alltid indelade i följande rubriker: Vilket ämne beslutet berör (saken), berörd person, beslut, överklagande och eventuellt ytterligare upplysningar, förvar och information kring kopior. På detta sätt är de allra flesta beslut utformade. Ett av undantagen rör rubriken ”*överklagande*” och informationen om hur ett överklagande går till. I vissa beslut återfinns rubriken överklagande och hur beslutet överklagas. I de fall ett beslut inte går att överklaga står detta under rubriken överklagande. I vissa beslut återfinns inte någon rubrik kring överklagande överhuvudtaget och inte heller någon hänvisning eller information kring hur ett överklagande går till. Detta beror inte på att beslutet inte går att överklaga. Beträffande rubriken ”*överklagande*” och informationen kring överklagande är Migrationsverket alltså inte konsekventa.¹²⁰ Detta kan leda till att vissa enskilda får mer lättlästa och överskådliga beslut än andra, vilket inte är bra med hänsyn till likhetsprincipen. Att det i vissa beslut inte heller finns någon information på förstasidan om hur beslutet överklagas kan, enligt mig, även få konsekvenser för rättssäkerheten, eftersom det kan anses påverka den sökandes möjligheter att överklaga.

Migrationsverket är inte heller konsekventa med vilken information som ges kring den enskilde (sökanden) på förstasidan. I vissa fall uppges den sökandes kön och i vissa fall inte. I 19 av besluten anges den enskildes kön och i 9 av besluten anges inte den enskildes kön. Ett tydligt mönster framgår dock. I de fall den enskilde benämns ”*sökande*” anges den enskildes kön och i de fall där den enskilde benämns ”*klagande*” anges inte något kön.¹²¹

¹²⁰ Jmf Beslut 1, Beslut 3 & Beslut 9.

¹²¹ Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

Denna skillnad är förmodligen hänförlig till ärendenas olika art och Migrationsverket kan därför inte lastas för att vara icke-konsekventa. Vad gäller de fall där den enskilde benämns ”berörd person” förekommer dock både att kön anges och att kön utelämnas från förstasidan.¹²² Just i detta avseende är Migrationsverket alltså inte konsekventa. Även om det kan tyckas vara en petitesse så torde den vara enkel att åtgärda genom exempelvis enhetliga mallar. Dessutom går det att argumentera för att likhetsprincipen i och med detta inte uppfylls. Det är dock, enligt min mening, svårt att se att det skulle ha någon reell inverkan på den sökandes möjlighet att tillvarata sina intressen eller hur den sökande kan tänkas uppleva beslutet.

Vad gäller rubriksättningen på förstasidan tycks hyfsad enhetlighet råda mellan besluten. En viktig avvikelse gäller dock rubriken om ärendets art (t.ex. beslut om uppehållstillstånd). I fem beslut saknas nämligen en rubrik där ärendets typ framgår.¹²³ I de övriga besluten återfinns dock en sådan rubrik.¹²⁴ Avvikelsen tycks inte vara hänförlig till någon specifik ärendetyp. Att det inte på ett tydligt sätt av beslutets förstasida framgår vad beslutet handlar om kan få konsekvenser för mottagares möjligheter att ta till sig beslutet. Problematiken berör i detta fall främst inte den sökande och dennes ombud, utan snarare övriga mottagare (media och övriga medborgare). För någon som inte redan är insatt i vad beslutet berör blir det svårt att skapa sig en överblick över beslutet. Det försvårar även den fortsatta läsningen eftersom texten presenteras utan ett sammanhang som annars hade funnits om ärendets typ presenterats på förstasidan.

Avsaknaden av en övergripande ämnesrubrik försvårar också möjligheterna att få tillgång till och tillhandahålla beslutet. Detta försvåras exempelvis för personer som vill studera eller granska ett antal beslut inom ett visst område, eftersom det inte direkt går att utläsa vad beslutet berör eller handlar om. Det skapar även svårigheter för Migrationsverket att tillhandahålla beslut

¹²² Jmf Beslut 1 och Beslut 16.

¹²³ Se Beslut 9, 10, 14, 15 och 28.

¹²⁴ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 och 27.

som begärs ut, eftersom ärendetypen inte på ett tydligt sätt framgår. Detta medför att öppenheten och tillgängligheten minskar, vilket påverkar offentlighetsprincipen negativt eftersom sökandet efter beslut avsevärt försvåras. Detta är beklämmande eftersom problematiken är tämligen lätt att lösa genom att en rubrik sätts in som med ett fåtal ord sammanfattar vad beslutet handlar om. Dessutom förenklar en enhetlig förstasida för de personer som ständigt kommer i kontakt med Migrationsverket. Detta kan exempelvis röra sig om offentliga biträden, tolkar, domstolar och andra myndigheter. För dessa personer är det viktigt att snabbt kunna skaffa sig en överblick över beslutets innehåll, vilket också påpekas i Migrationsspråksutredningen.¹²⁵

Bristerna av en icke-konsekvent rubriksättning återfinns inte bara på beslutens förstasidor, utan även själva beslutstexten. Detta påpekas också i Migrationsspråksutredningen.¹²⁶ Trots att utredningen redan för fem år sedan påpekade bristerna så tycks vissa av dem finnas kvar. De för uppsatsen granskade beslutens inledande rubrik lyder antingen ”*Bakgrund och åberopade omständigheter*”¹²⁷, ”*Bakgrund och ansökan*”¹²⁸, ”*Bakgrund*”¹²⁹, ”*Bakgrunden*”¹³⁰, ”*Ansökan*”¹³¹, ”*Bakgrund och nuvarande ansökan*”¹³², ”*Aktuell ansökan och historik*”¹³³ eller ”*Ansökan med mera*”¹³⁴. Totalt återfinns åtta olika versioner på den inledande rubriksättningen. Att rubriksättningen ser olika ut kan givetvis vara hänförligt till vilken information myndigheten väljer att presentera under rubriken. Detta skapar i sig problem med strukturens enhetlighet (se kapitel 7.1.2 nedan). I vissa av de för uppsatsen granskade besluten återfinns samma information under rubrikerna som dock kan ha olika lydelse. Detta gäller exempelvis

¹²⁵ Se SOU 2013:37 s. 169.

¹²⁶ SOU 2013:37 s. 170.

¹²⁷ Jmf Beslut 1.

¹²⁸ Jmf Beslut 7.

¹²⁹ Jmf Beslut 8.

¹³⁰ Jmf Beslut 16.

¹³¹ Jmf Beslut 9.

¹³² Jmf Beslut 14.

¹³³ Jmf Beslut 15.

¹³⁴ Jmf Beslut 28.

rubrikerna ”*Bakgrund och nuvarande ansökan*” och ”*Aktuell ansökan och historik*”.¹³⁵ I några fall är skillnaden så liten som en böjning av ordet *bakgrund* som i beslutens rubriksättning förekommer både i bestämd form (”Bakgrunden”) och obestämd form (”Bakgrund”).¹³⁶

Att rubriksättningen inte är konsekvent i nyss nämnda avseenden kan anses vara av mindre vikt. Jag menar dock det motsatta. Genom att inte vara konsekvent i sin rubriksättning målas bilden upp för mottagaren att besluten är skrivna av olika avdelningar eller olika personer och inte av en enhetlig myndighet. Även om det visserligen ser ut på detta vis i verkligheten så är det onödigt att förstärka denna bild eftersom det riskerar att mottagaren kan uppfatta beslutet som subjektivt och godtyckligt. Även om besluten mycket väl kan anses följa principen om allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) så är det inte säkert att mottagaren uppfattar det så. En inkonsekvent rubriksättning hjälper knappast till när det kommer till att övertyga den enskilde om att dennes ärende prövats och bedömts på samma vis som alla andra sökande. Problematiken är enligt min mening extra beklämmande eftersom den torde vara enkel att lösa t.ex. genom enhetliga mallar.

Rubriker är dock inte det enda som avgör om besluten upplevs som enhetliga eller ej. I Migrationspråksutredningen påpekas att även formalia bör vara konsekvent. Det rör sig om exempelvis radavstånd, marginaler, teckenstorlek, typsnitt, understrykningar och användandet av normal-, fet-, eller kursiv-stil.¹³⁷ I det stora hela tycks all formalia i de för uppsatsen granskade besluten vara konsekvent. Samma radavstånd, marginaler, typsnitt och teckenstorlek tycks användas i alla besluten. I detta avseende går det inte att klandra Migrationsverket. När det kommer till användandet av *kursiv*-stil tycks ingen enlighet råda. Ett vanligt förekommande val är att använda kursiv-stil för att beteckna underrubriker till de fetmarkerade rubrikerna i de fall sådana underrubriker finns.¹³⁸ I vissa fall markeras

¹³⁵ Jmf Beslut 14 och Beslut 15.

¹³⁶ Jmf Beslut 8 och Beslut 16.

¹³⁷ SOU 2013:37 s. 169.

¹³⁸ Se Beslut 2, 12, 20, 28 m.fl.

samma rubriker istället med kursiv-stil och understrykning (*så här*).¹³⁹ Här borde Migrationsverket fastställa vilken av underrubrikerna som ska användas.

Problemet med den icke-konsekventa användningen av kursiv-stil sträcker sig dock längre än till att bara omfatta rubriksättningen. Ibland används kursiv-stil för att markera stycken med inklippt lagtext och i vissa fall är den inklippta lagtexten skriven med normal-stil.¹⁴⁰ Denna problematik förvärras genom att kursiv-stil ibland också används för att markera ytterligare kommentarer till texten (exempelvis: ”*Migrationsverket har inte tidigare tagit ställning till frågan om ny prövning.*”).¹⁴¹ Även här bör Migrationsverket fastställa vad som ska gälla beträffande användandet av kursiv stil. Slutligen bör också Migrationsverket vara mer konsekvent i vilken formalia som ska användas för punktlistor. I de granskade besluten används både punktlistor som betecknas av punkter och av streck. Ibland råder inte ens ett konsekvent användande kring punktlistorna inom ett och samma beslut.¹⁴² Användandet av en konsekvent och enhetlig formalia är av största vikt för att mottagaren ska uppfatta Migrationsverkets beslut som enhetliga och därigenom uppleva Migrationsverket som en enhet och inte flera olika.

7.1.2 Är beslutens struktur god?

I Migrationsspråksutredningen kritiserar Migrationsverket för att beslutens uppbyggnad och struktur. De i utredningen granskade besluten visade sig ha brister både vad gäller hur innehållet presenteras och hur besluten är dispositionerade. Utredarna menar att besluten har tydliga inslag av ”klippande och klistrande” vilket på ett allvarligt sätt stör och försvårar läsningen. Brister i presentationen och styckindelningen gör att det blir svårt för läsaren att hålla isär olika delar av beslutstexten. En förbättring av

¹³⁹ Jmf Beslut 3.

¹⁴⁰ Jmf Beslut 11 och Beslut 16.

¹⁴¹ Jmf Beslut 4.

¹⁴² Se Beslut 27.

beslutens struktur skulle enligt utredarna göra det enklare för mottagaren att ta till sig innehållet.¹⁴³

Utredarna riktar alltså skarp kritik mot Migrationsverket avseende beslutens struktur och disposition. Verkar det då som om bristerna har åtgärdats? Det korta svaret är nej, besluten har fortsatt stora brister som avsevärt försvårar läsningen för mottagaren. Bristerna rör såväl struktur och styckindelning. Vi börjar med att ta en närmare titt på struktur och styckindelning.

Ett återkommande problem med i de för uppsatsen granskade besluten är att rubrikerna är tämligen intetsägande och hjälper inte mottagaren att förstå vad den kommande texten innehåller för information. Detta innebär att det blir svårt att söla i informationen och hitta de delar som är relevanta i texten. Det är exempelvis vanligt förekommande att det under huvudrubriken ”Migrationsverkets bedömning” finns underrubriker som rubriceras med en hänvisning till en lagparagraf (exempelvis 12 kap. 18 § utlänningslagen). Ett av dess underkapitel kan dock innehålla så mycket som 12–15 stycken med information som rör allt ifrån säkerheten i hemlandet till den sökandes hälsotillstånd.¹⁴⁴ Detta är enligt min mening en tydlig brist på mottagaranpassning. En person utan omfattande juridiska kunskaper kan inte antas känna till olika lagparagrafers innehåll. En rubrik som innehåller enbart en paragrafhänvisning ger den sökande ingen som helst möjlighet att skapa sig en överblick av vad den efterföljande texten kan tänkas handla om.

Istället för att använda sig av paragrafhänvisningar som rubriker skulle det vara bättre om Migrationsverket använde sig om informativa rubriker som ger en antydning om vad textavsnittet handlar om. Sådana rubriker återfinns i en handfull av besluten. Några exempel på rubriker är ”*Hälsotillstånd*”, ”*Anpassning till Sverige*”, ”*Situationen i hemlandet*”, ”*Bedömning av rätten*

¹⁴³ SOU 2013:37 s. 171 f.

¹⁴⁴ Se Beslut 1, 4, 5, 6, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 och 27.

till skydd” och ”*Bedömning av dina identitetsuppgifter*”.¹⁴⁵ Enligt min mening är denna struktur att föredra eftersom den delar in de olika ämnesområdena i specifika stycken med en tydlig och informativ rubrik. Detta gör det betydligt enklare att ta till sig innehållet och sälla i informationen. Detta underlättar inte bara för den sökande utan hjälper även dennes ombud att snabbt kunna ta till sig och återge informationen i beslutet. Detsamma gäller tolkar, domstolar, massmedier och övriga medborgare.

I Migrationsspråksutredningen kritiserar Migrationsverket vad gäller hanteringen av bakgrundsinformation och uppgifter lämnade av den sökande. Utredarna menar att Migrationsverket ofta blandar ihop information som lämnats av den sökande och Migrationsverkets bedömning då dessa ofta läggs under samma rubrik och samma stycke. I dessa fall blir det svårt att skilja på vilken information som lämnats av den sökande och vad som utgör Migrationsverkets bedömning. Utredarna anser att detta problem går att lösa genom en bättre styckindelning och informativa rubriker.¹⁴⁶ Efter en granskning av besluten som ligger till grund för denna uppsats finner jag dock att denna problematik delvis kvarstår. Under rubriken ”*Bakgrund*” återger Migrationsverket vad den sökande har inkommit med för uppgifter, men ibland uttalar sig Migrationsverket redan här i fråga om de anser att uppgifterna är att anse som trovärdiga eller inte.¹⁴⁷ Detta leder till att det råder en otydlighet i vad som är återgivet direkt från sökandes uppgifter och vad som är Migrationsverkets ståndpunkter.

I vissa fall råder en total avsaknad av styckindelning vilket avsevärt försvårar läsningen. I ett av besluten återfinns ett stycke som sträcker sig över två sidor vilket resulterar i att en av sidorna helt saknar styckindelning, både i form av blanksteg och indrag.¹⁴⁸ Detta gör att sidan ser plottrig ut och

¹⁴⁵ Se Beslut 9, 10, 12, 13, 14, 15 och 16.

¹⁴⁶ SOU 2013:37 s. 172.

¹⁴⁷ Se Beslut 13

¹⁴⁸ Beslut 5 s. 5 f.

blir onödigt svårläst. Risken blir att texten kan upplevas som överväldigande för mottagaren som då helt enkelt ger upp eller hoppar över sidan. Detta kan i sin tur leda till att den sökande missar viktigt innehåll som i värsta fall kan leda till att den sökande inte blir medveten om vissa avväganden i beslutet. Enligt min mening är detta allvarligt eftersom det kan påverka den sökande när denne ska bestämma sig för om beslutet ska överklagas eller inte.

När det gäller dispositionen förordar utredarna till Migrationsspråksutredningen en emfatisk disposition. Detta innebär att den information som är viktigaste för mottagaren presenteras först, därefter kommer resterande delen av beslutet. Enligt utredningen är själva utgången av beslutet det absolut mest intressanta för mottagaren, varför denna bör presenteras så tidigt som möjligt i beslutet. Slutsatsen ska presenteras först och därefter följer skälen för bedömningen. Fokus ska alltså ligga på den sökandes behov. Andra slags dispositioner kan lämpa sig bättre i vissa avseenden, exempelvis passar en kronologisk disposition bättre när det kommer till att återberätta bakgrundsinformation. Utgångspunkten bör dock enligt utredarnas mening vara en emfatisk disposition.¹⁴⁹

Efter en granskning av de beslut som ligger till grund för denna uppsats finner jag att utgången i ärendet framgår redan på förstasidan i samtliga beslut.¹⁵⁰ I detta avseende använder sig Migrationsverket alltså delvis av en emfatisk disposition vilket gör att mottagaren snabbt kan ta till sig det mest essentiella i beslutet, själva utgången i ärendet. Därefter bryts dock den emfatiska dispositionen då först bakgrunden till ärendet presenteras (i kronologisk ordning), därefter presenteras skälen för beslutet och sist i beslutet placeras Migrationsverkets bedömning.¹⁵¹ Det går att argumentera för att Migrationsverkets bedömning tillhör den viktigaste biten för den sökande och att den därför bör placeras precis i beslutets inledning och inte i slutet. Detta vållar dock andra problem, så som att den sökande kan få

¹⁴⁹ SOU 2013:37 s. 172.

¹⁵⁰ Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

¹⁵¹ Ibid.

svårare att ta till sig bedömningen om inte nödvändig information kring skälen och tillämpliga lagar först presenteras. Av denna anledning anser jag att Migrationsverket inte förtjänar kritik på detta område. Det ska dock tilläggas att en möjlighet till förbättring ändå torde finnas. Ett sådant exempel skulle kunna vara att ge en kort sammanfattning av bedömningen och slutsatserna i början av beslutet för att sedan presentera beslutet i sin helhet.

Sammanfattningsvis bör alltså Migrationsverket förbättra sin rubriksättning, struktur och styckindelning för att underlätta för mottagaren att ta till sig beslutens innehåll. Att vissa beslut har en bättre rubriksättning, struktur och styckindelning än andra, utgör en brist som skadar rättssäkerheten och bryter mot likhetsprincipen då vissa sökande riskerar att få mer svårbegripliga beslut än andra sökande. Migrationsverket måste därför åtgärda dessa brister och se till att besluten är mer enhetligt utformade.

7.1.3 Är språket korrekt och den språkliga tonen ledig?

Klarspråkskravet i 11 § språklagen slår fast att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Trots detta anser utredarna till Migrationsspråkutredningen att Migrationsverkets beslut har flera allvarliga brister när det kommer till språkhanteringen. Utredarna fann i sin granskning att besluten ofta pendlar mellan ett ledigt språk och ett mer ålderdomligt och högtravande språk, även inom ett och samma beslut. Dessutom påpekar utredningen att vissa beslut är skrivna delvis med en negativ och mästrande ton. Detta beror delvis på användandet av facktermer och svåra ord. I besluten är också stavfel vanligt förekommande. Sammanfattningsvis kan allt detta enligt utredningen leda till att förtroendet för Migrationsverket skadas. Visserligen finns det enligt utredarna en fin balansgång mellan att besluten är för komplicerade eller för enkla, men det senare torde i Migrationsverkets fall inte vara en risk.¹⁵²

¹⁵² SOU 2013:37 s. 173 ff.

Frågan som kvarstår är då om Migrationsverket nu fem år senare använder ett korrekt språk och en ton som är ledig? Återigen är det korta svaret: nej. Visserligen går det inte att dra några slutsatser kring hur många av de beslut som ligger till grund för denna uppsats som innehåller stavfel eller språkliga missar. En sådan granskning skulle vara mycket tidskrävande och inte tillföra speciellt mycket värdefull information. Det räcker enligt min mening att konstatera att vissa missar förekommer. Det rör sig exempelvis om utelämnade ord så som ”ett”¹⁵³. I vissa fall förekommer också grammatiskt felaktiga och osammanhängande meningar.¹⁵⁴ Jag konstaterar, liksom utredarna¹⁵⁵, att de språkliga felen är så pass små och ovanliga att de inte stör läsningen nämnvärt. Däremot kan det påverka förtroendet för myndigheten negativt varför texterna bör korrekturläsas noga. Enligt min mening är dock den mänskliga faktorn svår att bortse ifrån och mot bakgrund av detta måste mindre språkliga fel ändå kunna tolereras.

När det kommer till språkets enkelhet är det dock värre. Ett utdrag ur ett av de för uppsatsen granskade besluten får illustrera (jag har strukit under de ord som jag anser är onödigt svårbegripliga). Meningen lyder: ”*Du har genom befullmäktigat ombud inkommit med en skrivelse till Migrationsverket den...augusti 2018 varigenom du anför att det föreligger hinder mot verkställigheten av utvisningsbeslutet till Italien.*”¹⁵⁶ De flesta av orden går dessutom alldeles utmärkt att byta ut utan att meningens innebörd går förlorad. ”*Befullmäktigat ombud*” kan bytas ut mot ”ditt ombud som har rätt att företräda dig”, ”*inkommit*” kan bytas mot ”kommit in”, ”*varigenom*” kan bytas mot ”där”, ”*anför*” kan bytas mot ”menar” eller ”skriver”, ”*föreligger*” kan bytas mot ”finns” och ”*hinder mot verkställighet*” kan bytas mot ”hinder mot att genomföra”. På så sätt kan meningen förenklas avsevärt utan att innebörden ändras.

¹⁵³ Se Beslut 3 s. 2.

¹⁵⁴ Se Beslut 4 s. 2.

¹⁵⁵ SOU 2013:37 s. 174.

¹⁵⁶ Beslut 3 s. 2.

Om en juridisk term tvunget måste användas, som exempelvis *befullmäktigat ombud*, så bör ordets innebörd förklaras närmare för mottagaren. Den citerade meningen i föregående stycke är ett lysande exempel på när Migrationsverket använder ett onödigt föråldrat och komplicerat språk för att förmedla något som egentligen kan uttryckas med betydligt enklare ord. Att använda sig av denna typ av kanslisvenska i ett beslut som vänder sig till en mottagare med små svensk-kunskaper visar enligt min mening på en tydligt bristande mottagaranpassning. Visserligen används troligen tolk, men det är inte säkert att meningen är speciellt lättbegriplig för någon som saknar juridiska kunskaper. Detta gäller såväl tolken som ska välja rätt formuleringar och den sökande som ska försöka förstå meningens innebörd. Även om den sökande företräds av ett ombud (som i nyss nämnda fall) så är den sökande den primära mottagaren, vilket också uttrycks i Migrationsspråkutredningen.¹⁵⁷ Migrationsverket ska skriva så att den sökande förstår.

Ett annat exempel på när beslutstexterna blir onödigt komplicerade är när Migrationsverket hanterar lagtext (mer om presentationen av lagtext i kapitel 7.1.6 nedan). I vissa fall skriver Migrationsverket om lagtexten och inkorporerar den som en del i beslutet. Problemet är att lagtexter oftast inte är vare sig lättläsliga eller mottagaranpassade. Därför krävs ett omfattande omskrivningsarbete för att förenkla lagtextens innebörd och göra texten lättläslig. Detta görs dock inte alltid, utan istället återges lagtexten med i stort sett samma termer som återfinns i lagtexten. Detta gör visserligen att lagtexten inkorporeras som en del i texten, men bidrar inte till att göra texten mer lättbegriplig.¹⁵⁸ Att väva in svårläst lagtext i beslutstexten kan tvärtom få rakt motsatta effekt dvs. att texten blir än mer svårbegriplig och tung. Är lagtexten ”inklistrad” och tydligt markerad finns det åtminstone en chans att hoppa över stycket i läsningen. Denna möjlighet tas helt bort när lagtexten istället vävs ihop med övrig text.

¹⁵⁷ SOU 2013:37 s. 163 f.

¹⁵⁸ Se exempelvis Beslut 3.

Förutom svåra meningar och lagtext försvårar även facktermer läsningen av en text avsevärt. Användandet av facktermer berörs även under kapitel 7.2.5, men då med en delvis annan ingångsvinkel. I detta kapitel granskas de facktermer som kan anses vara mer specifika för just migrationsbeslut. Anledningen till detta är att utredarna menar på att facktermer som är vanligt förekommande på en specifik myndighet kan utgöra en del i en negativ jargong som råder på myndigheten. Dessa ska enligt utredningen helst undvikas, men i de fall de ändå måste användas bör de i vart fall förklaras närmare.¹⁵⁹

I de för uppsatsen granskade besluten återfinns ett antal sådana facktermer som kan anses vara mer specifika för just migrationsmål. Det kan exempelvis röra sig om rekvisit eller beviskrav knutna till tillämpliga lagar och bestämmelser på migrationsområdet vars innebörd inte förklaras i besluten. Några exempel är ”sannolikt”¹⁶⁰, ”styrkt”¹⁶¹, ”antagliga/kan antas”¹⁶², ”orimligt”¹⁶³, ”synnerligen ömmande omständigheter”¹⁶⁴, ”särskilda skäl”¹⁶⁵, ”individuella skyddsbehov”¹⁶⁶, ”alternativt skyddsbehövande”¹⁶⁷, ”alternativ skyddsstatusförklaring”¹⁶⁸. Även andra termer knutna till migrationsområdet förekommer i besluten utan att dess innebörd förklaras t.ex. ”kärnfamiljen”¹⁶⁹ och ”hemvist”¹⁷⁰. I vissa beslut förekommer det att innebörden av en term förklaras. Några exempel på detta är termerna ”adekvat skydd”¹⁷¹ och ”kan antas”¹⁷². Det verkar dock inte finnas någon enighet om vilka termer som anses behöva en förklaring

¹⁵⁹ SOU 2013:37 s. 173 f.

¹⁶⁰ Beslut 5, 6 och 14.

¹⁶¹ Beslut 14 och Beslut 20.

¹⁶² Beslut 1, 2 och 6.

¹⁶³ Beslut 1 och Beslut 6.

¹⁶⁴ Beslut 10, 13 och 14.

¹⁶⁵ Beslut 10, 13, 18, 20, 24, 26 och 27.

¹⁶⁶ Beslut 6 och Beslut 11.

¹⁶⁷ Beslut 10, 12 och 14.

¹⁶⁸ Beslut 14.

¹⁶⁹ Beslut 14.

¹⁷⁰ Beslut 9, 10 och 12.

¹⁷¹ Beslut 10.

¹⁷² Beslut 5

eftersom samma term kan förklaras närmare i ett beslut men inte förklaras alls i ett annat.¹⁷³

Att termer som är specifikt knutna till Migrationsverkets arbete inte förklaras i besluten är enligt min mening en allvarlig brist. *För det första* blir beslutet svårare för den sökande att ta till sig, vilket kan försvåra för denne att tillvarata sina intressen, exempelvis genom att överklaga beslutet eller att förstå på vilket sätt beviskraven inte är uppfyllda. Detta betyder att *det för den andra* finns en risk för att rättssäkerheten påverkas då den sökande inte kan ta tillvara på sina intressen. *För det tredje* åsidosätts likhetsprincipen då svåra termer förklaras i vissa beslut men inte i andra. Detta leder till att vissa enskilda får mer lättbegripliga beslut än andra, vilket påverkar deras möjligheter att tillvarata sina intressen. *Slutligen* medför dessa myndighetsspecifika termer att besluten blir svåra för samtliga mottagare att ta till sig. Det gäller såväl tolkar (som ska översätta), ombud (som ska återge), massmedia (som ska återge beslutet för omvärlden) och övriga medborgare. Om dessa personer inte fullt ut kan förstå beslutens innehåll riskerar detta att skada förtroendet för Migrationsverket.

Användandet av svårbegripliga termer kan, som utredarna också påpekar, utgöra en del i en större bakomliggande negativ syn på språkarbetet hos de som jobbar på myndigheten. Detta riskerar att utmynna i att vissa beslut skrivs med en mästrande ton och att myndigheten pratar över huvudet på den sökande. Detta får enligt utredningen absolut inte förekomma på Migrationsverket.¹⁷⁴ Trots detta återfinns exempel på båda dessa fenomen i de för uppsatsen granskade besluten.

I ett av de för uppsatsen granskade besluten beslutar Migrationsverket att inte avbryta utvisningen av en medborgare från Afghanistan som hävdar verkställighetshinder på grund av dennes sexuella läggning.

¹⁷³ Jmf beviskravet ”kan antas” i Beslut 5 (där en förklaring finns) och Beslut 1, 2 och 6 (där förklaring saknas). Jmf även termen ”kärnfamiljen” i Beslut 28 (där en förklaring finns) och Beslut 14 (där en förklaring saknas).

¹⁷⁴ SOU 2013:37 s. 173 f.

Migrationsverket avfärdar denna invändning med orden ”*Mot bakgrund av (A)s tidigare agerande framstår emellertid denna berättelse som i sin helhet fabricerad*”¹⁷⁵. Invändningen görs utan några som helst belegg för att den sökande inte skulle ha den sexuella läggning som den sökande påstår. Att avfärda någons påstådda sexuella läggning med orden ”i sin helhet fabricerad” är enligt min mening djupt oroväckande. För det första är ordvalet ett tydligt exempel på när Migrationsverket använder en mästrande eller läxande ton för att få ett slut på den sökandes långa asylprocess. För det andra är det i princip omöjligt att bevisa vilken sexuell läggning en person har eller inte har. Några bevis för och emot den sökandes sexuella läggning presenteras inte av Migrationsverket. Att dessutom avfärda det hela som lögn med orden ”i sin helhet fabricerad” är enligt min mening direkt olämpligt både ur juridisk och kommunikativt hänseende. Den kommunikativa aspekten rör det faktum att uttrycket kan påverka den sökandes förtroende för myndigheten, vilket kan försvåra en framtida kommunikation mellan parterna.

Nyss nämnda exempel är bara ett i raden av tillfällen då Migrationsverket använder en mästrande ton i sina beslut. I ett annat beslut förekommer meningen ”*Migrationsverket finner därför att du har missbrukat rätten att söka asyl*”¹⁷⁶. Även om det mycket väl kan vara så att den sökande uttömt alla möjligheter som finns för att få asyl och därmed kan anses ha missbrukat systemet så är ordvalet enligt min mening onödigt. Ordet ”missbrukat” har en mycket negativ framtoning och är ett exempel på när Migrationsverket använder en mästrande ton för att förklara för den sökande att de inte gillar den sökandes agerande. Ett annat exempel från ett annat beslut är meningen ”*Migrationsverket gör den samlade bedömningen att de uppgifter du lämnat är klart falska och uppenbart osannolika*”¹⁷⁷. I detta fall ger de förstärkande orden ”klart” och ”uppenbart” meningens budskap

¹⁷⁵ Beslut 5 s. 6.

¹⁷⁶ Beslut 7 s. 4.

¹⁷⁷ Beslut 15 s. 6.

tyngd, men medför samtidigt att tonen blir mästrande. Meningens innebörd hade inte förändrats om dessa ord uteblivit.

Det förekommer även att Migrationsverket i sina beslut talar över huvudet på den sökande. Ett uppenbart exempel återfinns i ett beslut där tilltalsvalet helt plötsligt byts från ett direkt tilltal (du) till ett omtal (tredjeperson dvs. sökandens namn). Det hela leder till att när Migrationsverket ska presentera sin bedömning görs detta helt plötsligt med omtal där den sökandes namn används.¹⁷⁸ Detta ger intrycket av att Migrationsverket inte talar direkt till den sökande utan till dennes ombud. Detta är dock inget Migrationsverket ska ägna sig åt eftersom den huvudsakliga mottagaren är den enskilde sökande, inte dennes ombud. Detta påpekas som tidigare nämnts också i Migrationsspråkutredningen.¹⁷⁹ Det går, enligt min mening, att hävda att Migrationsverket i alla beslut där svåra meningar eller facktermer förekommer faktiskt talar över huvudet på den sökande. Detta eftersom Migrationsverket använder ett språkbruk som den sökande inte rimligen kan anses behärska eller fullt ut förstå.

Att använda sig av en mästrande ton eller att tala över huvudet på den sökande riskerar i båda fallen att undergräva den sökandes förtroende för Migrationsverket. Både genom att den sökande känner att myndigheten inte tar uppgifterna på allvar och genom att myndigheten inte upplevs vara opartisk, utan redan från början negativt inställd. Detta kan i längden leda till att den sökande i framtiden förhåller sig tveksam till fortsatt kontakt med Migrationsverket och andra myndigheter. Det skulle i så fall påverka den sökandes möjligheter att tillvarata sina intressen vilket får anses vara negativt för rättssäkerheten. Givetvis måste Migrationsverket kunna sätta ner foten i de fall någon missbrukar systemet, men detta måste göras på ett sätt som inte skadar förtroendet hos den sökande. Detta görs enligt min mening genom att vara rak och bestämd men undvika ord som gör att den sökande kan känna sig uppläxad.

¹⁷⁸ Se Beslut 4.

¹⁷⁹ SOU 2013:37 s. 163.

Migrationsverket påpekar i sina egna riktlinjer att tonen i myndighetens beslut ska vara saklig och respektfull. Tonen får inte vara sådan att den ger uttryck för eget tyckande eller värderingar. Används en sådan ton finns, enligt Migrationsverket, nämligen risken för läsaren uppfattar tonen och beslutet som icke-sakligt.¹⁸⁰ Trots detta återfinns alltså flera exempel på en mästrande och läxande ton i besluten som mycket väl kan leda till att mottagaren uppfattar besluten som osakliga och godtyckliga.

7.1.4 Vilket tilltal används i besluten och är tilltalsvalet konsekvent?

Utredarna till Migrationsspråksutredningen tar inte ställning till vilket tilltal Migrationsverket bör använda sig av, men betonar vikten av att besluten använder samma tilltal. Migrationsverket bör helt enkelt bestämma sig för ett tilltal som får utgöra standard för myndighetens beslut. Enligt Migrationsverkets egna riktlinjer ska ett direkt tilltal (du) användas. Trots detta finner utredningen att även omtal (namn) förekommer i flera beslut. Frågan är om detta har ändrats efter de fem år som gått sedan utredningen gjordes? I detta fall är svaret enkelt: nej.

Den granskning som gjorts av de beslut som ligger till grund för uppsatsen visar att det inte tycks råda någon enighet om vilket tilltal som ska användas. Av de 28 beslut som ligger till grund för uppsatsen har 26 av besluten endast en sökande¹⁸¹ medan två av besluten har flera sökande¹⁸². I de två beslut som har flera sökande benämns de sökande gemensamt vid namn, ”familjen” eller ”de sökande”¹⁸³. I de övriga 26 besluten (som enbart har en sökande) används direkt tilltal i 21 av besluten medan tre av besluten

¹⁸⁰ Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Tonen i beslutet* s. 1.

¹⁸¹ Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

¹⁸² Beslut 9 och Beslut 10.

¹⁸³ Beslut 9 och Beslut 10.

använder omtal (namn).¹⁸⁴ I två av besluten växlar Migrationsverket mellan att i vissa delar använda direkt tilltal och i andra omtal (namn).¹⁸⁵

Enligt Migrationsverkets interna riktlinjer för beslutsskrivning ska ett direkt tilltal (du) användas när beslutet riktar sig till en vuxen person. Endast barn och familjer är således undantagna.¹⁸⁶ Trots detta finner jag att 4 av 5 av de för uppsatsen granskade besluten, där omtal (namn) används, är riktade till vuxna personer.¹⁸⁷ I det femte beslutet är den sökandes ålder dold/överstruken, vilket skulle kunna tyda på att den sökande är ett barn (under 18 år). I de övriga 4 besluten som, att döma av de sökandes födelsedatum, riktar sig till vuxna personer borde istället ett direkt tilltal (du) ha använts istället för omtal (namn).

Att Migrationsverket inte är konsekventa i sina tilltalsval medför en hel del problem. Allra värst är kanske fallen då Migrationsverket växlar mellan två tilltalsval i ett och samma beslut. Detta medför, som nämnts ovan, att det finns en risk att den sökande upplever att Migrationsverket i vissa avseenden talar över huvudet på den sökande. Att växla fram och tillbaka mellan olika tilltal gör också att det känns som om besluten inte är skrivna av en person, utan flera eller att olika mallar använts för att skriva beslutet. Det hela ger enligt min mening ett oseriöst intryck, vilket kan leda till att förtroendet för Migrationsverket skadas.

Att Migrationsverket i vissa beslut använder direkt tilltal och omtal i andra beslut är möjligen inte en lika allvarlig brist som när olika tilltal används i ett och samma beslut. Det bidrar samtidigt inte heller till att skapa en bild av Migrationsverket som en enhetlig myndighet. Av denna anledning anser jag att Migrationsverket bör hålla sig till ett och samma tilltalsval. Eftersom Migrationsverket i sina riktlinjer själva kommit fram till att det direkta

¹⁸⁴ Se Beslut 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

¹⁸⁵ Se Beslut 4 och Beslut 12.

¹⁸⁶ Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Tilltalet i beslutet* s. 1.

¹⁸⁷ Beslut 2, 4, 5 och 12.

tilltalet ska användas så anser jag att detta utgör det naturliga valet.¹⁸⁸ Det viktigaste är att ett och samma tilltal används i alla beslut.

Att använda ett direkt tilltal (du) kan anses bidra till en mer personlig ton medan omtal (namn) kan anses utgöra en mer formell ton. Men det är inte bara när det gäller hur den sökande ska tilltalas som Migrationsverket inte är konsekventa. Det finns i de för uppsatsen granskade besluten också exempel på när Migrationsverket benämner sig själva på olika sätt. I vissa beslut benämner Migrationsverket sig själva som ”Migrationsverket” och ibland i den mer personliga formen ”vi”.¹⁸⁹ Även i fallet med sitt egna tilltal växlar dock Migrationsverket ibland i ett och samma beslut mellan ett mer formellt ”Migrationsverket” och ett mer personligt ”vi”.¹⁹⁰ Detta riskerar att på ett onödigt sätt förvirra mottagaren som kanske tror att det är någon skillnad på vem sändaren egentligen är. Är det Migrationsverket eller de som skrivit och fattat beslutet som menas? Även om problematiken inte torde vara stor så finns risk för missförstånd varför jag anser att Migrationsverket bör hålla sig till ett och samma tilltal även när de hänvisar till sig själva.

7.1.5 Är den juridiska argumentationen och dess presentation god?

Vad gäller beslutsmotiveringarna och den juridiska argumentationen i samband med dessa får Migrationsverket kritik i Migrationsspråkutredningen. Utredarna menar att Migrationsverket inte på ett tydligt sätt i besluten preciserar skälen för sitt beslut. Om en sökande exempelvis får avslag på sin ansökan eftersom skälen inte kan anses vara tillräckliga måste Migrationsverket precisera i vilka avseenden skälen inte är tillräckliga. I detta avseende konstaterar utredningen allvarliga brister i besluten. Oftast finns nämligen sådana avväganden, men av någon anledning preciseras de inte alltid i besluten.¹⁹¹ Frågan som kvarstår är om bristerna än idag finns kvar?

¹⁸⁸ Se Verksnätet, *Handläggningsstöd för beslutsskrivning – Tilltalet i beslutet* s. 1.

¹⁸⁹ Jmf Beslut 9 (där ”vi” förekommer) och Beslut 10 (där ”Migrationsverket” används).

¹⁹⁰ Se Beslut 9.

¹⁹¹ SOU 2013:37 s. 183.

Vad gäller bristerna i beslutsmotiveringen och precision av skälen för besluten finner jag att Migrationsverket inte kan klandras. I de för uppsatsen granskade besluten finns inga tecken på att Migrationsverket skulle utelämna nödvändiga motiveringar, avvägningar eller skäl för besluten.¹⁹² Tvärtom finns ett flertal exempel på när Migrationsverket på ett djupgående och noggrant sätt redogör för den argumentation som ligger till grund för beslutet i de fall en sådan redogörelse är nödvändig. Några exempel är redogörelser för argumentation kring hälsotillstånd¹⁹³, verkställighetshinder¹⁹⁴, flyktning eller alternativt skyddsbehövande¹⁹⁵ och hushållsgemenskap¹⁹⁶. I de fall en längre redogörelse saknas beror detta på att en sådan redogörelse anses vara onödig med hänsyn till vad som framkommit i ärendet. Det kan röra sig om fall då den sökande dragit tillbaka delar av sin ansökan, att tidsfrister inte hållits eller att vissa delar i beslutet redan avgjorts i ett tidigare avgörande.¹⁹⁷ En längre redogörelse i dessa fall är alltså onödig eftersom det inte har någon betydelse för beslutets utgång. Jag finner därför att den information som är nödvändig kring Migrationsverkets beslutsmotiveringar, avväganden och skäl finns med i samtliga av de för uppsatsen granskade besluten.

Däremot kan det riktas kritik mot hur Migrationsverket i vissa beslut väljer att presentera sin bedömning. Ibland sker en hopblandning av det som utgör uppgifter som är lämnade av den sökande och Migrationsverkets bedömning. I ett av de för uppsatsen granskade besluten återfinns under rubriken ”Migrationsverkets bedömning” (med underrubriken ”Bedömning av rätten till skydd”) följande mening: *”A har inte haft problem med myndigheterna i sitt hemland men på grund av hoten så känner han sig otrygg. Han riskerar att dödas av enskilda individer på grund av*

¹⁹² Jmf Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

¹⁹³ Se Beslut 1 och Beslut 9.

¹⁹⁴ Se Beslut 14.

¹⁹⁵ Se Beslut 10, 12 och 13.

¹⁹⁶ Se Beslut 28.

¹⁹⁷ Jmf Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

blodshämnd".¹⁹⁸ Det framgår inte på ett tydligt sätt om detta är något den sökande har uppgett eller om det utgör Migrationsverkets bedömning. Skulle meningarna vara placerade under rubriken "Bakgrund" hade det varit enklare för läsaren att dra slutsatsen att det i själva verket utgör den sökandes uppgifter. I detta fall återfinns dock meningarna under huvudrubriken "*Migrationsverkets bedömning*" och underrubriken "*Bedömning av rätten till skydd*" varför det enligt min mening ställs större krav på precision kring var informationen härstammar från. Risken är annars att det blir oklart om meningen faktiskt utgör Migrationsverkets bedömning eller inte.

Ett annat problem uppstår när lagtext behandlas på ett, enligt min mening, slarvigt och ogenomtänkt sätt (mer om lagtext nedan under kapitel 7.1.6). I ett av de för uppsatsen granskade besluten återfinns ett stycke med inklippt lagtext under rubriken "*Migrationsverkets bedömning enligt 16 e §*". Detta hade i sig förmodligen inte varit ett problem om det inte var så att det inte finns några markörer kring var den inklippta lagtexten börjar och slutar. Lagtexten är varken markerad med kursiv stil, indrag, annat typsnitt, annan textstorlek, kommentar (exempelvis "urklippt lagtext") eller något liknande. Detta gör att lagtexten uppfattas som en del i texten och består dessutom, som lagparagrafer ibland gör av flera olika stycken. Utan någon förvarning presenteras sedan Migrationsverkets bedömning under samma kapitel.¹⁹⁹ Detta gör det mycket svårt att hålla isär vad som utgör lagtext och vad som utgör en del av Migrationsverkets bedömning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Migrationsverkets beslut visserligen innehåller den information kring beslutsmotiveringar, avvägningar och skäl som kan anses krävas. Däremot brister vissa beslut i presentationen av beslutsmotiveringarna och den övriga juridiska argumentationen. Detta gör att det blir oklart för läsaren vad som utgör Migrationsverkets bedömning och vad som utgör underlag för beslutet, exempelvis lagtext eller bakgrund.

¹⁹⁸ Beslut 10 s. 5.

¹⁹⁹ Beslut 18 s. 2.

Detta skulle på ett enkelt sätt kunna undvikas genom att bara den information som utgör Migrationsverkets bedömning faktiskt står med under de rubriker som heter ”Migrationsverkets bedömning” eller liknande. Ett annat alternativ är att de bitar som inte avser Migrationsverkets bedömning, trots att de står utskrivna under rubriker som antyder detta, tydligt markeras. Görs inte detta blir besluten svåra för mottagaren att förstå, vilket kan leda till missuppfattningar eller att den sökande inte kan ta till sig viktiga delar av Migrationsverkets bedömning. Detta kan påverka den sökandes möjligheter att tillvarata sina intressen, exempelvis genom ett överklagande, vilket påverkar rättssäkerheten negativt.

7.1.6 Är presentationen av lagtext och gallringen av information god?

Som föregående kapitel visar kan en dålig hantering av lagtext i ett beslut få negativa konsekvenser för hur beslutet uppfattas. Detta påpekas även i Migrationsspråksutredningen som visar att det inte finns någon poäng med att stora delar av svårbegriplig lagtext står med i beslutstexten. Denna lagtext bör enligt utredningen istället placeras i slutet av beslutet eller som en bilaga. I själva beslutet bör endast en kortare sammanfattning av den relevanta lagtexten finnas med. Detta anser utredarna förenklar läsningen för mottagaren och förhindrar att svårläslig och ålderdomligt skriven lagtext tynger besluten.²⁰⁰ Frågan är då om Migrationsverket har tagit till sig av kritiken och numera undviker hela delar av utklippt lagtext i beslutstexten? Det korta svaret på denna fråga är: nej. Oarbetad lagtext förekommer fortfarande i de flesta av de för uppsatsen granskade besluten.

Av de 28 granskade beslut som ligger till grund för denna uppsats innehåller 15 beslut stycken med helt oarbetad lagtext.²⁰¹ I dessa 15 beslut är inte de beslut inräknade som i praktiken innehåller inklistrad lagtext men där ett fåtal ord bytts ut (exempelvis ”utlänningen” bytts mot ”dig”).²⁰² En

²⁰⁰ SOU 2013:37 s. 180 f.

²⁰¹ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 17, 18, 19, 22, 24, 25 och 27.

²⁰² Se t.ex. Beslut 20 och Beslut 26.

majoritet av de för uppsatsen granskade besluten innehåller alltså ofta en eller flera hela stycken med oarbetad inklistrad lagtext som placeras i beslutstexten. Detta gör att de flesta beslutstexter blir tunga och svårlästa. För en jurist, som är van vid att läsa och tillgodogöra sig informationen i lagtexter, lär inte den inklistrade lagtexten vålla speciellt stora problem. Detsamma kan inte sägas om den sökandes möjligheter till att tillgodogöra sig innehållet. De flesta sökande torde inte ha speciellt stor vana av att läsa lagtext eller juridiska texter överhuvudtaget. Att då infoga stora stycken med oarbetad lagtext direkt in i beslutstexten är enligt mig ett tecken på en dålig mottagaranpassning. Som nämnts tidigare i analysen, är det den sökande som är den primära mottagaren, inte dennes ombud.²⁰³

Det finns dock bland de för uppsatsen granskade besluten exempel på när Migrationsverket återger lagparagrafer istället för att bara kopiera in lagtexten.²⁰⁴ Detta bidrar till att underlätta läsningen genom att segment av tung läsning bytt ut mot något som är mera anpassat till mottagarens förväntade förkunskaper. Därför är det märkligt att det inom samma beslut även kan förekomma stycken med inklistrad och helt oarbetad lagtext.²⁰⁵ Varför Migrationsverket väljer att i ett beslut skriva om en viss paragraf men nöjer sig, när det kommer till en annan paragraf, att kopiera in lagparagrafen eller delar där ur, går inte att besvara. Vad som däremot går att konstatera är att Migrationsverket inte har för vana att på ett konsekvent sätt skriva om lagtext till mer lättöläsbar text. Det finns förvisso ett par beslut där omskrivningar gjorts, i vissa fall större och i vissa fall mindre, men de är allt för få för att Migrationsverket kan anses göra besluten mer lättillgängliga för mottagaren genom att skriva om lagtext till en enklare sammanfattande text.

Ett bättre alternativ än att skriva ut tung lagtext i beslutstexten är att bifoga tillämpliga paragrafer i en bilaga till själva beslutet. Sådana bilagor eller

²⁰³ SOU 2013:37 s. 163.

²⁰⁴ Se exempelvis Beslut 2 s. 2, Beslut 5 s. 3, Beslut 7 s. 3 och Beslut 18 s. 3.

²⁰⁵ Jmf Beslut 2 s. 2 (bearbetad) och s. 3, Beslut 5 s. 3 och s. 4, Beslut 7 s. 3 och s. 5, Beslut 18 s. 3 och s. 2.

kapitel med namnet ”Aktuella lagparagrafer i detta beslut” återfinns i 14 av de 28 granskade besluten.²⁰⁶ Det faller sig naturligt att de beslut där lagtexten är inklistrad inte nödvändigtvis har en bilaga med samma lagtext, det vore överflödigt. Det ska dock poängteras att det bästa för mottagaren, enligt min mening, är att nödvändig lagtext skrivs om och sammanfattas i beslutstexten, men bifogas eller skrivs med i slutet av beslutet. På så vis tynger inte lagtexten beslutstexten, men samtidigt kan mottagaren ta till sig den refererade lagtexten i helhet, om denne så önskar.

Alldeles oavsett lagtexts vara eller inte vara i beslutstexten så uppstår lätt problem om denna inte är noga utmärkt och på så sätt enkelt går att skilja från övrig beslutstext. Utav de 15 beslut som innehåller oarbetad lagtext är denna enligt min mening inte tillräckligt utmärkt i 12 av besluten.²⁰⁷ Med ”tillräckligt utmärkt” menas här att lagtexten är utskriven i exempelvis kursiv stil, är markerad med ”utklippt lagtext” eller på annat sätt vävts in i beslutet på ett sådant sätt att lagtexten inte riskerar att missförstås för övrig beslutstext. I två av besluten är lagtexten markerad på ett sätt som gör att lagtexten går att urskilja från resten av beslutstexten. Detta har gjorts antingen genom att den inklistrade lagtexten gjorts kursiv²⁰⁸ eller att lagtexten föregås av en rubrik som utgörs av paragrafsnummer och ordet ”utdrag”²⁰⁹. I det tredje fallet är lagtexten, även om den till största del är oarbetad, gjorts om till något som mer eller mindre liknar en kravlista. Detta gör att lagtexten blir enklare att ta till sig och inte stör läsningen på samma sätt som den gjort om den bestod av rakt av inklistrad lagtext.²¹⁰

Visserligen föregås även den inklistrade oarbetade lagtexten oftast av en rubrik bestående av paragrafnummer. Problemet är bara att denna ofta utgör en underrubrik till en annan rubrik som exempelvis ”*Skälen för beslutet*” eller ”*Migrationsverkets bedömning*”.²¹¹ Att efter en sådan rubriksättning

²⁰⁶ Se Beslut 10, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27.

²⁰⁷ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 17, 18, 19, 22, 24, 25.

²⁰⁸ Se Beslut 11.

²⁰⁹ Se Beslut 3.

²¹⁰ Se Beslut 27.

²¹¹ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 17, 18, 19, 22, 24, 25.

inte klargöra att det rör sig om oarbetad lagtext som står utskrivna i beslutet kan enligt min mening inte anses vara en ”tillräcklig utmärkning”. I vissa fall följs även lagtexten av Migrationsverkets reflektioner och bedömningar utan att detta utmärks genom en ny rubrik, det står allt som oftast även med under rubriken med lagparagrafens nummer.²¹² Detta resulterar i att det blir svårt att utvärdera vad som utgör lagtext och vad som utgör Migrationsverkets egna reflektioner. Detta stör läsningen och riskerar att förvirra mottagaren.

Det är dock inte bara lagtext som riskerar att på ett onödigt sätt tynga läsningen. Även sådan information som inte är till nytta för den sökande bör lämnas utanför beslutet. Detta betonas även i Migrationsutredningen där utredarna framför viss kritik mot Migrationsverket på området.²¹³ I det för utredningen granskade besluten återfinns inte speciellt många exempel på överflödiga information. En möjlig situation där information kan anses vara överflödig är när den sökande inte haft något ombud men frågan om kostnaderna (eller snarare kostnadernas icke-vara) ändå tas upp i beslutet.²¹⁴ Det rör sig dock bara om någon enskild mening som inte torde störa mottagaren nämnvärt. I detta avseende anser jag inte att Migrationsverket på något sätt kan klandras. Detsamma gäller för informationen i stort som överlag verkar vara av relevans för ärendena i samtliga av de för uppsatsen granskade besluten.²¹⁵

7.2 Uppfyller Migrationsverkets beslut de språkliga krav som Språkrådet ställer upp?

Språkrådet har i boken *Myndigheternas skrivregler* preciserat hur de anser att klarspråkskravet i 11 § språklagen bör tolkas och appliceras på myndigheternas verksamhet.²¹⁶ I kapitel 3 presenteras de för uppsatsen

²¹² Se exempelvis Beslut 19, 22, 24 och 25.

²¹³ Se SOU 2013:37 s. 185.

²¹⁴ Se exempelvis Beslut 3 s. 3.

²¹⁵ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²¹⁶ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 11 ff.

viktigaste delarna av boken. Dessa delar utgör underlag för granskningen av de beslut som ligger till grund för uppsatsen. Resultatet av denna granskning redogörs nedan.

7.2.1 Verkar besluten utgå från mottagarens behov och syftet?

Språkrådet menar att myndigheter måste reflektera kring vem mottagaren till beslutet är och vilken nivå mottagaren kan anses befinna sig på. Med detta menas t.ex. graden av läskunnighet och språkkunskaper.²¹⁷ I Migrationsspråksutredningen slås det fast att den sökande är den huvudsakliga mottagaren och därmed den person som beslutet i första hand ska vara riktad och anpassat till. Detta betyder dock inte att varje beslut måste vara individuellt anpassat till varje enskild sökande, utan besluten ska vara utformade på ett sätt som gör att den genomsnittliga sökanden kan förstå och ta till sig beslutets innehåll.²¹⁸ Eftersom de flesta som söker uppehållstillstånd i Sverige troligtvis inte har omfattande kunskaper inom det svenska språket bör ovanstående enligt min mening resultera i att besluten skrivs med så enkel, men korrekt, svenska som möjligt (se mer om de språkliga aspekterna så som meningslängd, ordval och facktermer nedan under kapitel 7.2.2, 7.2.3 och 7.2.5). Detta kapitel syftar främst till att besvara frågan om besluten tycks vara riktade till den sökande och om de kan anses utgå från den sökandes behov och beslutets syfte.

Tycks då de för uppsatsen granskade besluten vara riktade till den sökande? Det finns argument både för och emot att så skulle vara fallet. En tydlig indikation på att besluten i första hand är riktade till den sökande är att den sökande i en majoritet av besluten benämns med ett direkt tilltal (du). Endast i ett fåtal fall benämns den sökande med omtal (namn).²¹⁹ Detta får ses som en tydlig indikation på att Migrationsverket har som avsikt att den

²¹⁷ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 12.

²¹⁸ SOU 2013:37 s. 162 f.

²¹⁹ Jmf Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

sökande ska vara den primära mottagaren, även om mer enhetlighet är önskvärt.

När det kommer till att låta mottagarens behov styra beslutens utformning finns dock mycket att önska vad gäller Migrationsverkets språkanvändning (detta redovisas under kapitel 7.2.2, 7.2.3 och 7.2.5). Det finns dock andra aspekter i besluten som tyder på att Migrationsverket låter mottagaren (primärt sökandens) behov styra. En sådan aspekt är beslutens innehåll. I beslutens inledning under rubriken ”*bakgrund*” presenteras den information som lämnats av den sökande och som på annat vis kommit till Migrationsverkets kännedom. Detta presenteras och återges oftast på ett utförligt sätt, vilket bidrar till att den sökande kan känna att Migrationsverket tagit till sig och beaktat den information som den sökande har lämnat.²²⁰ Detta får enligt min åsikt ses som ett bevis på att besluten i detta avseende utgår från den sökandes behov.

Om det i realiteten är så att Migrationsverket tar upp all information som är relevant för ärendet går inte att besvara igenom den undersökning som ligger till grund för uppsatsen. Jag kan dock konstatera att det i vart fall tycks vara så att Migrationsverket i besluten lägger energi och tid på att få med och återberätta de uppgifter som lämnats av den sökande.

Språkrådet lyfter även fram valet av disposition som en viktig faktor när det kommer till att låta den sökandes behov och beslutets syfte styra utformningen av beslutet. Språkrådet lägger särskilt fokus på var beslutets utslag placeras och hur snabbt detta presenteras för mottagaren. Å ena sidan kan det vara bra för mottagaren att redan tidigt i texten kunna ta till sig utslaget i beslutet. Å andra sidan kan det i vissa känsligare fall som rör exempelvis avvisning vara bättre att vänta med att redovisa utslaget tills argumenten har presenterats. Språkrådet betonar dock att det viktigaste är att

²²⁰ Se exempelvis Beslut 1, 3, 5, 6, 11, 13 och 14.

dispositionen är logisk för mottagaren och i förhållande till vad som ska presenteras.²²¹

I samtliga av de för uppsatsen granskade besluten återfinns utslaget redan på förstasidan. Det gäller även de beslut som rör avvisning.²²² I detta avseende är alltså besluten enhetliga och konsekventa. Av denna anledning går det inte heller att rikta någon direkt kritik mot Migrationsverket. Som nämnts ovan finns det både fördelar och nackdelar med att placera utslaget tidigt i beslutet. Om placeringen av utslaget tycks ha föregåtts av avvägande för och emot, kan uppsatsens granskning inte fastställa. Däremot är Migrationsverket konsekventa varför likhetsprincipen i detta avseende måste sägas vara uppfylld. Jag finner inte att kommentarer kring om Migrationsverket agerar rätt eller fel när det kommer till placeringen av utslaget i ärenden som rör avvisning är nödvändiga. Detta eftersom det inte går att hitta några belegg för vilken metod som är bäst lämpad. Jag kan bara konstatera att Språkrådet föreslår ett annat upplägg än det som Migrationsverket valt.

Vad gäller dispositionen i övrigt kan konstateras att samtliga för de uppsatsen granskade besluten följer en liknande modell. Själva beslutstexten (inte inkluderat förstasidan) börjar oftast med etta kapitel om bakgrund/ansökan. Detta kapitel följs sedan av ett kapitel där skälen för beslutet presenteras (exempelvis bestämmelser som ligger till grund för beslutet och vissa överväganden kring dessa). Besluten avslutas sedan med ett kapitel där Migrationsverkets bedömning framgår.²²³ Enligt min mening utgör detta den mest logiska dispositionen för mottagaren. Först presenteras nödvändig bakgrundinformation sedan presentas de bestämmelser och vissa avvägningar som ligger till grund för beslutet och slutligen presenteras den bedömning som Migrationsverket gör mot bakgrund av vad framgår i de

²²¹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 12 f.

²²² Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²²³ Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

föregående kapitlen i beslutet. I detta avseende anser jag att Migrationsverket väljer den disposition som gör det enklast för mottagaren att ta till sig beslutet.

En annan viktig aspekt av mottagaranpassning rör vilken ton som används i beslutet. Valet av ton bör också ske mot bakgrund av beslutets karaktär. Språkrådet betonar att vissa typer av beslut kräver en mer personlig och vänligare ton medan andra beslut kräver en mer skarpare ton. I de fall myndigheten kommunicerar med enskilda kan ett direkt tilltal (du/dig) vara att föredra.²²⁴ I de för uppsatsen granskade besluten är det direkta tilltalet (du/dig) det absolut vanligaste.²²⁵ Detta i kombination med att Migrationsverket ibland refererar till sig själv som ”vi” bidrar till att skapa en mer personlig ton i besluten.²²⁶ Detta kan bidra till att den sökande i större utsträckning känner en genuin kontakt mellan denne och Migrationsverket, vilket möjliggör en god relation. Det ger också intrycket att beslutet är mer personligt/genuint och mindre standardiserat och byråkratiskt. Det bidrar till att skapa bilden av att Migrationsverket satt sig in i den sökandes situation och applicerat rättskällorna på den information som den sökande har lämnat.

Det är dock viktigt att påpeka att det även går att utröna en mästrande ton och en negativ attityd i vissa av de för uppsatsen granskade besluten (se kapitel 7.1.3). Detta kan tvärtom leda till att den sökande känner sig påhoppad och riskerar att förlora förtroendet för Migrationsverket. Detta kan få allvarliga konsekvenser för den fortsatta kommunikationen mellan Migrationsverket och den sökande. Risken är att den sökande undviker vidare kontakt eller undviker att överklaga ett eventuellt negativt beslut. I längden riskerar en negativ och mästrande ton alltså att påverka rättssäkerheten negativt. Av denna anledning är det enligt min mening av största vikt att Migrationsverket alltid håller en god ton i sina beslut och

²²⁴ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 14.

²²⁵ Jmf Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²²⁶ Se exempelvis Beslut 9.

undviker att använda uttryck som kan upplevas som läxande eller mästrande. Givetvis måste Migrationsverket även kunna sätta ner foten. Jag hävdar dock att detta är möjligt även utan användandet av en mästrande ton.

7.2.2 Är meningarna i besluten korta och enkla?

När det kommer till att utforma enkla och lättlästa meningar betonar Språkrådet att flera olika faktorer spelar in. Det rör sig bland annat om meningarnas längd, att det viktigaste placeras först, att en enkel ordföljd används samt vilka verbformer och pronomen som används.²²⁷

Efter en närmare granskning av de beslut som utgör underlag för uppsatsen finner jag att meningarna i besluten generellt sätt håller en lagom längd och därigenom ingen negativ påverkan på läsningen.²²⁸ Det finns dock exempel på meningar som är alldeles för långa. Det rör sig om meningar som består utav upp mot 60 ord (eller mer).²²⁹ I vissa fall kan de långa meningarna hänföras till lagtext som har klistrats in i beslutet.²³⁰ I andra fall rör det sig om icke tillräckligt omarbetad lagtext som medför att meningarna ändå blir väldigt långa.²³¹ Ibland rör det sig även om långa meningar hänförliga till skälen för beslutet eller i bedömningsdelen.²³² Alldeles oavsett om de långa meningarna är hänförliga till inklistrad lagtext, otillräckligt omarbetad lagtext eller om det rör sig om text som Migrationsverket helt självständigt står bakom så stör de långa meningarna läsningen eftersom dess innehåll blir svårare att ta till sig. Informationen i dessa långa meningar bör, som Migrationsverket i sina interna riktlinjer själva påpekar, brytas upp och skrivas in i kortare meningar. Detta skulle underlätta förståelsen avsevärt för mottagaren.²³³

²²⁷ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 15 ff.

²²⁸ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²²⁹ Se exempelvis Beslut 2, 14, 18, 19, 20 och 21.

²³⁰ Se Beslut 18 och Beslut 19.

²³¹ Se Beslut 20 och Beslut 21.

²³² Se Beslut 2 och Beslut 14.

²³³ Verksnätet, *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk* s. 1 f.

Att jurister eller andra personer som har för vana att läsa långa och invecklade meningar inte störs av meningarnas längd är inte en ursäkt för att låta sådana meningar finnas med i Migrationsverkets beslut. Som så många gånger nämnts tidigare i denna uppsats är det den sökande som är den primära mottagaren, inte dennes ombud.²³⁴ Att i besluten inte ta hänsyn till att den sökande förmodligen inte har samma språkkunskaper som ett juridiskt ombud måste enligt min mening betraktas som en allvarlig brist i mottagaranpassningen. Risken är att den sökande ”ger upp” och väljer att inte läsa delar av beslutet. Detta kan i sin tur påverka den sökandes förtroende för Migrationsverket och den sökandes möjlighet att på bästa sätt kunna tillvarata sina intressen.

Inte bara längden på meningarna vållar problem, utan i vissa fall kan även kortare meningar vara svåra att förstå. Några sådana exempel från de för uppsatsen granskade besluten är meningar som ”*Prövningen av verkställighetshinder är ett extraordinärt prövningsförfarande*”²³⁵ och ”*Du har fått tillfälle att muntligen och slutligen yttra dig över...*”²³⁶. Båda dessa exempel kan anses vara meningar sprungna ur ett juridiskt/akademiskt språk som en person som saknar juridisk utbildning inte kan förväntas förstå, framförallt inte på ett språk som den sökande kanske inte behärskar speciellt bra. Enligt min åsikt kan inte sådana meningar anses utgöra ”enkla meningar”. Tvärtom anser jag att dessa meningar mycket väl kan hänföras till sådana jargonger som utredarna till migrationsråksutredningen påpekar kan finnas inom vissa kretsar av Migrationsverket.²³⁷ Min åsikt är att dylika meningar bör undvikas. I de fall sådana meningar existerar i mallarna, måste dessa skrivas om. Att vissa beslut använder sig av sådana meningar som ges i ovanstående exempel får enligt min mening även det anses vara en allvarlig brist i Migrationsverkets mottagaranpassning.

²³⁴ SOU 2013:37 s. 163.

²³⁵ Beslut 2 s. 2 och Beslut 5 s. 3.

²³⁶ Beslut 13 s. 3.

²³⁷ SOU 2013:37 s. 173 f.

Vad gäller svåra ordföljder eller ålderdomliga verbformer återfinns i de för uppsatsen granskade besluten inget tydligt tecken på att detta skulle förekomma. I detta avseende kan Migrationsverket alltså inte klandras för använda så kallad kanslissvenska. Vad gäller pronomenet ”man” föreslår Språkrådet att ”man” ska användas av myndigheterna för att göra ordföljden mer naturlig. I de för uppsatsen granskade besluten förekommer dock inget användande av pronomenet ”man”. Detta torde dock bero på att Migrationsverket oftast använder ett direkt tilltal vilket möjliggör för meningar så som exempelvis ”*information om hur du överklagar detta beslut finns i...*”²³⁸. Detta gör att Migrationsverket oftast inte har användning av pronomenet ”man”.²³⁹ Nyss sagda gäller dock inte alltid i de fall då den sökande tilltalas med namn (omtal). I dessa fall väljer Migrationsverket att inte använda pronomina ”man” eller ”du” utan istället används passiv form utan agent. Det kan exempelvis se ut såhär: ”*Beslutet är endast överklagbart i den del det...*”²⁴⁰. I dessa fall skulle Migrationsverket istället kunna använda sig av pronomenet ”man” vilket hade sett ut såhär: ”man kan endast överklaga beslutet i den del det...”. Detta hade gjort meningen enklare.

7.2.3 Använder Migrationsverket krångliga och missvisande ord i sina beslut?

Språkrådet betonar att svåra och ålderdomliga ord bör ersättas med enklare och mer tidsenliga uttryck.²⁴¹ Trots detta återfinns i de för uppsatsen granskade besluten flera exempel på både ålderdomliga och svåra ord. Vissa av dem är knutna till den inkorporerade lagtexten (som ofta kan vara ålderdomligt skriven) men ofta använder Migrationsverket sig även på egen hand av både ålderdomliga och svåra ord.

²³⁸ Se Beslut 16 s. 1.

²³⁹ Se Beslut 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²⁴⁰ Beslut 2 s. 1.

²⁴¹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 17.

Några exempel på ålderdomliga ord som återfinns i de för uppsatsen granskade besluten är: ”härör”²⁴², ”fog”²⁴³, ”beaktat”²⁴⁴, ”utsago”²⁴⁵, ”härvarandes”²⁴⁶ och ”oaktat”²⁴⁷. En del av dessa ord finns även med bland de ord som Migrationsverket själva anses bör undvikas.²⁴⁸ Vissa av orden har juridiska förtecken och skulle därför likaväl kunnat placeras in under kapitel 7.2.5 som behandlar facktermer. Jag anser dock att orden i fråga är något ålderdomliga även i juridiskt hänseenden, varför de placerats i detta kapitel. Orden är oavsett detta svårbegripliga för gemene man och troligen än svårare att begripa för någon med begränsande svenskkunskaper. Eftersom orden går att byta ut eller skriva om utan att innebörden går förlorad anser jag att användningen av dessa ord visar på en brist i mottagaranpassningen. Måste orden tvunget användas bör de i vart fall förklaras i texten. Risken är annars att mottagaren inte kan ta till sig texten på ett bra sätt eller att texten uppfattas som om Migrationsverket talar överhuvudet på den sökande. I båda fallen riskerar förtroendet för Migrationsverket att skadas.

I de för uppsatsen granskade besluten återfinns även ord som måhända inte kan anses vara ålderdomliga men i vart fall svårbegripliga. Några exempel är: ”anför”²⁴⁹, ”åberopar”²⁵⁰, ”verkställa”²⁵¹, ”bevilja”²⁵², ”behjärtansvärt”²⁵³, ”återtagande”²⁵⁴, ”adekvat”²⁵⁵, ”konkret”²⁵⁶,

²⁴² Beslut 1 s. 6.

²⁴³ Beslut 8 s. 2.

²⁴⁴ Beslut 11 s. 4.

²⁴⁵ Beslut 12 s. 7.

²⁴⁶ Beslut 28 s. 3.

²⁴⁷ Beslut 28 s. 5.

²⁴⁸ Exempelvis ordet ”beaktat”. Se Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk* s. 3 f.

²⁴⁹ Se exempelvis Beslut 1, 2, 3 och 12.

²⁵⁰ Se exempelvis Beslut 5, 6, 11 och 28.

²⁵¹ Se exempelvis Beslut 3, 4, 7 och 27.

²⁵² Se exempelvis Beslut 9, 17, 20 och 21.

²⁵³ Beslut 3 s. 3.

²⁵⁴ Beslut 5 s. 2 och Beslut 7 s. 3.

²⁵⁵ Beslut 6 s. 8 + Beslut 10 s. 6.

²⁵⁶ Beslut 6 s. 9.

”visering”²⁵⁷, ”proportion”²⁵⁸, ”erforderligt”²⁵⁹, ”legalisera”²⁶⁰, ”tidsfrist”²⁶¹ och ”konkretisera”²⁶². Att Migrationsverket använder så pass många svårbegripliga ord i sina beslut utan att deras innebörd förklaras måste enligt min mening ses som en brist på mottagaranpassning. Även om många svenskar säkert tycker att vissa av orden visst är lätta att begripa så är det viktigt att komma ihåg att det är den sökande som är den primära mottagaren och inte den genomsnittliga svenska medborgaren. Det är den sökande som ska stå i fokus och besluten ska vara anpassade för den genomsnittliga sökande. Den genomsnittliga sökande kan inte antas ha så pass stora svenskkunskaper att denne med enkelhet kan förstå de ord som redovisas ovan. I de fall tolk används underlättar knappast de komplicerade orden tolkens arbete, varför de orden enligt min mening bör ersättas med mer lättbegripliga ord eller förklaras.

Ibland görs även enklare ord svårläsligare genom att de skrivs ihop. Språkrådet framhäver bland annat ordet ”överensstämma” som likaväl kan skrivas ut som två ord ”stämma överens” (exemplet utgör till och med en rubrik i boken *Myndigheternas skrivregler*). Språkrådet menar på att orden blir mer lediga om de skrivs isär.²⁶³ Trots detta återfinns just ordet ”överensstämma” i de för uppsatsen granskade besluten.²⁶⁴ Detta försvårar enligt min mening läsningen och bidrar till att göra texten stel, vilket får anses onödigt eftersom ordet likaväl kan skrivas isär.

Språkrådet anser vidare att långa och stela prepositionsuttryck som exempelvis *angående* eller *avseende* bör undvikas. Istället kan ordet *om* användas.²⁶⁵ Trots detta återfinns exempel på användandet av båda dessa

²⁵⁷ Beslut 7 s. 3 och Beslut 16 s. 4.

²⁵⁸ Beslut 7 s. 4 och Beslut 13 s. 10.

²⁵⁹ Beslut 8 s. 2.

²⁶⁰ Beslut 8 s. 3 och Beslut 10 s. 11.

²⁶¹ Beslut 10 s. 9.

²⁶² Beslut 11 s. 5.

²⁶³ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 20.

²⁶⁴ Se exempelvis Beslut 12 s. 6 och Beslut 13 s. 3.

²⁶⁵ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 21.

prepositionsuttryck i de för uppsatsen granskade besluten.²⁶⁶ Detta skapar enligt min mening samma problematik som hopskrivningen av ord (se ovan) gör. Det försvårar och tynger texten på ett onödigt sätt eftersom dessa prepositionsuttryck kan bytas ut mot ett enklare ord, i detta fallet *om*.

Ett annat exempel på hur vissa ord kan förenklas är genom att undvika att använda förlängda ord. Språkrådet menar att myndigheter bör undvika att förlänga ord med ändelser som exempelvis *-insatser*, *-åtgärder*, *-verksamhet* och *-förhållanden*.²⁶⁷ I det för uppsatsen granskade besluten återfinns inte heller något som tyder på att sådana förlängningar av ord används i beslutskrivandet från Migrationsverkets sida.²⁶⁸ Detta får anses vara positivt för kommunikationen.

Språkrådet menar vidare att myndigheter även bör undvika att substantivera verb. Två sådana exempel är: ”*Vara i behov av*” och ”*vara föremål för prövning*”.²⁶⁹ Här återfinns dock exempel på att Migrationsverket gör just detta. I de för uppsatsen granskade besluten återfinns exempelvis uttryck som ”*vara fråga om*”²⁷⁰ och ”*blivit föremål för prövning*”²⁷¹. Detta försvårar enligt min mening texten på ett onödigt sätt. Det går ofta bra att byta ut sådana fraser mot enklare fraser, vilket Språkrådet också betonar.²⁷² De två exempelfraserna som ovan återges från de för uppsatsen granskade besluten kan exempelvis bytas ut mot ”*vara*” respektive ”*prövning*”.

Även förkortningar kan ibland stjälpa mer än vad de hjälper läsaren att förstå texten. Detta gäller främst när förkortningarna som används inte förklaras för läsaren. Om en förkortning ska användas måste den alltså förklaras.²⁷³ Efter en närmare titt på de för uppsatsen granskade besluten kan

²⁶⁶ För ordet ”angående” se exempelvis Beslut 12 s. 3 och Beslut 14 s. 6. För ordet ”avseende” se exempelvis Beslut 1 s. 5 och Beslut 9 s. 6.

²⁶⁷ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 22.

²⁶⁸ Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²⁶⁹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 24.

²⁷⁰ Se exempelvis Beslut 2 s. 2 och Beslut 3 s. 2.

²⁷¹ Se exempelvis Beslut 6 s. 8.

²⁷² Se Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 24.

²⁷³ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 21.

konstateras att Migrationsverket överlag inte tycks använda förkortningar i speciellt stor utsträckning.²⁷⁴ Några exempel så som ”ESS”²⁷⁵ och ”EURES”²⁷⁶ återfinns dock bland besluten, utan att förkortningarna förklaras. I vissa fall förklaras förkortningar som förekommer, det kan exempelvis röra sig om sjukdomar²⁷⁷. I vissa fall förekommer också förkortningar så som ”MIG” och ”prop.” i källhänvisningen, utan att dess innebörd förklaras.²⁷⁸ Förkortningar som används i den löpande texten bör enligt min mening förklaras närmare för att det inte ska uppstå några missförstånd. Mottagaren är inte nödvändigtvis bekant med förkortningen. De förkortningar som återfinns i form av källhänvisning är enligt min mening motiverade av att källan oftast är menad att sökas efter i form av sin förkortning, vilket exempelvis är fallet med domar.

Slutligen betonar Språkrådet att myndigheter bör undvika modeord, klyschor, svengelska eller främmande ord och uttryck. Sådana uttryck är oftast vaga och försvårar mottagarens förståelse av texten.²⁷⁹ Några tydliga exempel på modeord, klyschor, svengelska eller främmande ord och uttryck återfinns inte i de för uppsatsen granskade besluten.

Sammanfattningsvis kan sägas att krångliga och missvisande ord bör undvikas i Migrationsverkets beslut med hänsyn till mottagaren och dennes behov. Eftersom mottagarens behov bör styra beslutens utformning och den primära mottagaren i dessa fall är den sökande bör enligt min mening inte ord som gör det svårare för den sökande att ta till sig informationen i beslutet användas. Som denna analys visar återfinns dock exempel på användande av ord som den genomsnittliga sökanden inte rimligen kan anses förstå, i vart fall inte fullt ut. Om den sökande inte fullt ut förstår

²⁷⁴ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²⁷⁵ Se Beslut 7 s. 3.

²⁷⁶ Se Beslut 8 s. 2.

²⁷⁷ Se exempelvis Beslut 1 s. 2.

²⁷⁸ Se exempelvis Beslut 1 s. 5 och Beslut 5 s. 4.

²⁷⁹ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 21.

beslutet minskar dennes möjligheter att på ett så bra sätt som möjligt tillgodose sina intressen, exempelvis genom ett överklagande.

7.2.4 Är besluten överskådliga?

När det gäller beslutens överskådlighet har en hel del aspekter angående beslutens överskådlighet redan behandlats (se kapitel 7.1.2, 7.1.5 och 7.1.6). Det är dock värt att betona att Språkrådet anser att textens överskådlighet i sig är en viktig del för att klarspråkskravet i 11 § språklagen ska anses vara uppfyllt. För att beslutet ska kunna anses vara överskådligt ställs krav på bland annat formalia, styckindelning, undvikandet av långa meningar och disposition. Dessa aspekter har redan behandlats under kapitel 7.1 och kapitel 7.2 och upprepas därför inte här. Några ytterligare aspekter för att förbättra textens överskådlighet är sammanfattning, informativa rubriker och punktuppställningar.²⁸⁰

Vad gäller sammanfattningar så återfinns inte några större försök till sammanfattning i något av de för uppsatsen granskade besluten.²⁸¹ Att avsluta varje kapitel i besluten med en sammanfattning hade kunnat vara ett bra sätt att göra besluten mer överskådliga och därmed lättare för mottagaren att ta till sig. I de för uppsatsen granskade besluten finns ingen möjlighet att snabbt eller i korthet tillgodogöra sig informationen i beslutet. För att skapa sig en bra bild av beslutets innehåll måste hela beslutet läsas. En eller flera korta sammanfattningar hade löst denna problematik.

Ett ytterligare sätt genom vilket besluten skulle kunna göras mer överskådliga är informativa rubriker används. I de för uppsatsen granskade besluten förekommer ofta att lagparagrafer används som rubrik, exempelvis *"12 kap. 18 § utlänningslagen"* eller *"Migrationsverkets bedömning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen"*.²⁸² Enligt min mening utgör sådana rubriker inte exempel på informativa rubriker. Visserligen skulle säkert insatta

²⁸⁰ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 27.

²⁸¹ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²⁸² Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 och 27.

jurister kunna dra slutsatser om kapitlets innehåll eftersom de har kännedom om paragrafens innehåll. Detta kan dock inte förväntas av den sökande. I den sökandes fall ger rubriken inte någon information överhuvudtaget, annat än att det handlar om någon paragraf i någon lag. I vissa av besluten har en annan, mer informativ rubriksättning, valts. Det rör sig exempelvis om att paragrafnumret ersatts med en rubrik som på ett bättre sätt antyder vad paragrafen behandlar, exempelvis ”*Avvisning*” eller ”*Bedömning av din rätt till skydd*”.²⁸³ Detta är enligt min mening en bättre metod eftersom det på ett bättre sätt ger den sökande, och andra mottagare, möjlighet att skaffa sig en bild över vad kapitlet kan tänkas innehålla.

Även punktuppställningar kan hjälpa till att göra besluten mer överskådliga. Punktuppställningar återfinns i vissa av de för uppsatsen granskade besluten och används främst för att lista de olika utslagen och för att lista de lagparagrafer som är tillämpliga.²⁸⁴ Det är dock inte alltid så att punktuppställningar förenklar läsningen. Ibland kan effekten snarast vara den motsatta. Detta exempelvis fallet när Migrationsverket istället för att själva återge lagtext, klistrar in oarbetad lagtext i beslutet. Lagtexter använder visserligen punktform för att göra paragrafer mer överskådliga, men lagtext lämpar sig (som nämnts ovan) mycket dåligt för beslutstexter. Detta problem är snarare hänförligt till hanteringen av lagtext än hanteringen av punktuppställningar (se kapitel 7.1.6).

Sammanfattningsvis kan sägas att beslutens överskådlighet är av högsta vikt för att mottagaren ska kunna ta till sig beslutet på ett så enkelt och snabbt sätt som möjligt. Detta är inte bara till fördel för den sökande som får det enklare att ta till sig beslutet och därigenom värna sina intressen, utan även en fördel för övriga mottagare. Ombudet får lättare att på ett snabbt sätt kunna skapa sig en övergripande bild av beslutet, innan denne gräver djupare i beslutstexten. Överskådligheten gör det enklare för massmedier att återge det viktigaste i beslutet utan att djupare juridiska kunskaper behövs

²⁸³ Se Beslut 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 och 28.

²⁸⁴ Se exempelvis Beslut 10 och Beslut 14.

för att på ett korrekt sätt kunna återge vad som står i beslutet. Även övriga medborgare får det lättare att på ett snabbt och enkelt sätt tillgodogöra sig beslutets innehåll. Mot bakgrund av detta anser jag att Migrationsverket bör anstränga sig för att se till att besluten är överskådliga.

7.2.5 Används facktermer i besluten och förklaras dessa i de fall de används?

Facktermer finns inom de flesta yrken, inklusive yrken relaterade till juridik och myndigheter. Problemet med facktermer är att de ofta kan vara svåra för utomstående att förstå. Detta kan leda till att mottagaren inte förstår textens innebörd eller att mottagaren missförstår vissa delar. Därför är det viktigt att facktermer inte används i onödan och om de måste användas ska de i vart fall förklaras i texten.²⁸⁵ I analysen har de facktermer som kan anses vara hänförliga till och specifika för Migrationsverket redan hanterats under kapitel 7.1.3. Det finns dock facktermer som kan anses vara mer generella för myndigheter och jurister i stort.

I de för uppsatsen granskade besluten återfinns ett antal exempel på facktermer som inte förklaras närmare. Faktum är att samtliga beslut innehåller facktermer som inte alltid förklaras.²⁸⁶ Några exempel på detta är ”*vinna laga kraft/lagakraftvunnen*”²⁸⁷, ”*inhibition*”²⁸⁸, ”*rättsverkningar*”²⁸⁹, ”*tvivelsmålets fördel*”²⁹⁰, ”*tidsfrist*”²⁹¹, ”*tvångsmedel*”²⁹², ”*verkställighet*”²⁹³, ”*bevisbörda*”²⁹⁴ och ”*rekvisit*”²⁹⁵. Genom att dessa facktermer inte förklaras för mottagaren försvåras läsningen och förståelsen för beslutens innehåll minskar. I vissa fall måste en fackterm användas, men då måste den enligt

²⁸⁵ Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014, s. 17 f.

²⁸⁶ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

²⁸⁷ Se exempelvis Beslut 1, 2, 3, 4, 10, 14, 17 och 22.

²⁸⁸ Se exempelvis Beslut 1, 2, 5 och 17.

²⁸⁹ Se Beslut 7 s. 4.

²⁹⁰ Se Beslut 13 s. 8.

²⁹¹ Se Beslut 13 s. 10.

²⁹² Se Beslut 15 s. 9.

²⁹³ Se Beslut 16 s. 5.

²⁹⁴ Se Beslut 28 s. 3.

²⁹⁵ Se Beslut 19 s. 3 och Beslut 24 s.3.

min mening också förklaras för mottagaren. Det går inte att förutsätta att gemene man ska känna till innebörden av juridiska facktermer. Än mindre kan den genomsnittliga sökanden antas känna till dessa termer.

Det är dock inte alltid facktermerna saknar förklaring. I vissa av besluten används facktermer, men med en medföljande förklaring i anslutning till termerna.²⁹⁶ Detta får anses vara positivt för mottagaren. Att vissa termer förklaras i vissa beslut, men inte i andra och vice versa, visar dock på att det inte finns ett konsekvent tänk kring förklarandet av facktermer vid Migrationsverket. I vissa beslut förekommer det även att en synonym på facktermen används i samma stycke som facktermen. Ett sådant exempel är facktermen ”rekvisit” som i vissa beslut förekommer i samma stycke och med samma funktion som ordet ”kraven”.²⁹⁷ Detta är enligt mig fullkomligt onödigt och riskerar bara att förvirra mottagaren. Antingen borde facktermen förklaras med hjälp av synonymen, i detta fallet ”kraven”, eller så borde facktermen helt enkelt utgå till förmån för den mer lättbegripliga synonymen. Vilket av tillvägagångssätten Migrationsverket i olika fall föredrar spelar mindre roll. Huvudsaken är att mottagaren kan förstå och tillgodogöra sig informationen i beslutet.

Slutligen kan det noteras att det finns en risk att facktermer används för att förstärka de skillnader i kunskap som kan finnas mellan, i det här fallet Migrationsverket, och den sökande. Genom att inte förklara de facktermer som används förstärks den kunskapsskillnad som redan från början råder mellan parterna. Mer om denna maktrelation går att läsa om under kapitel 7.3.2.

7.3 Finns det tecken på att Migrationsverket reflekterat över

²⁹⁶ Se exempelvis Beslut 11 s. 6 (förklaring av ”inhibition”), Beslut 20 s. 4 och Beslut 21 s. 3 (förklaring av ”tidsfrist”), Beslut 28 s. 2 (förklaring av ”officialprincipen”) och Beslut 28 s. 5 (förklaring av ”synnerliga skäl”).

²⁹⁷ Se exempelvis Beslut 19 s. 3 och Beslut 24 s. 3.

aspekterna av allmän kommunikationsteori?

Hittills har analysen kretsat mestadels kring sådana brister i kommunikationen som är relativt enkla att peka ut. Vad detta kapitel syftar till är att analysera de bitarna av kommunikationen som enbart går att utläsa mellan raderna eller som kräver en djupare analys av kommunikationen. Denna del av analysen behandlar den kommunikationsteoretiska innebörden av information och kontext, maktrelationer och språkhandlingar.

7.3.1 Finns det tecken på att Migrationsverket reflektera över information och kontext?

I den fortsatta delen av detta kapitel förstås begreppen *information* och *kontext* i den kommunikationsteoretiska mening som redogörs för i kapitel 4. Detta betyder att förståelsen för i vilken kontext något skrivs eller läses i får betydelse för vad som uppfattas som information. Det råder således ett samspel mellan kontexten och informationen. Utan en kontext kan mottagaren inte ta till sig informationen på rätt sätt.²⁹⁸ Av denna anledning blir det intressant att fråga sig om det finns tecken på att Migrationsverket har reflekterat över samspelet mellan information och kontext. Finns det tydliga kontextmarkörer som hjälper mottagaren att sätta in texten i rätt kontext? Finns det en tanke kring att mottagarens observationsramar kan vara annorlunda än de som författar beslutet? Finns det kanske till och med tecken på kontraktsmässig kongruens? Här ges först en redogörelse om kontextmarkörer.

Den kanske absolut tydligaste kontextmarkören som återfinns i de för uppsatsen granskade besluten är Migrationsverkets logga, som återfinns högst upp i mitten på förstasidan i samtliga beslut. Precis under loggan står ordet ”*beslut*” utskrivet. Till vänster om loggan återfinns information kring vilken enhet på Migrationsverket som ligger bakom beslutet och namnet på personen som är beslutsfattare i ärendet. På höger sida om

²⁹⁸ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 117 f.

Migrationsverkets logga står beslutets beteckning (nummer) utskrivet och under Migrationsverkets logga återfinns namnet på den sökande.²⁹⁹ Med denna tillsynes korta information kan mottagaren redan dra en rad slutsatser. *För det första* står det klart att Migrationsverket och en viss avdelning med en viss beslutsfattare på Migrationsverket står bakom beslutet. *För det andra* framgår det tydligt att dokumentet är ett beslut. *För det tredje* antyder beteckningen på beslutet att det rör sig om ett individuellt (unikt) beslut. *För det fjärde* framgår det för mottagaren att beslutet är riktat till en specifik enskild person, ibland flera. Dessa kontextmarkörer hjälper mottagaren att placera in beslutet i rätt kontext. Givetvis är dessa symboler och texter inte utplacerade högst upp på förstasidan av en slump. Det är ett tydligt tecken på att Migrationsverket reflekterat över betydelsen av att ha med dessa redan på förstasidan.

Vidare utgör varje rubrik i beslutet en tydlig kontextmarkör. Lyder rubriken *Migrationsverkets bedömning* så förväntar läsaren sig att den efterföljande texten kommer att utgöra Migrationsverkets egna argument, avvägningar och tankar. Om då information som har med något annat att göra än Migrationsverkets bedömning, exempelvis den sökandes egna åsikter, förs in under denna rubrik är risken för missförstånd stor. Detta beror på att läsaren redan läser texten med ett visst par av ”kontextglasögon” på sig och därför tolkar informationen på ett sätt som den egentligen inte är menad att tolkas på.

I de för uppsatsen granskade besluten återfinns ett utmärkt exempel på ovan nämnda problematik. Under huvudrubriken ”*Migrationsverkets bedömning*” återfinns underrubriken ”*Bedömningen av rätten till skydd*”. Detta utgör två tydliga kontextmarkörer som indikerar för läsaren att den kommande texten utgör Migrationsverkets egna bedömning. När då ett helt textavsnitt med den sökandes egna tankar och åsikter presenteras, utan att det på ett tydligt sätt framgår att så är fallet, uppstår problem. En mening lyder exempelvis

²⁹⁹ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

”Myndigheterna i Albanien är korrupta och kan inte erbjuda paret skydd”.³⁰⁰ Risken för att denna mening, som i realiteten inte utgör Migrationsverkets bedömning, tolkas som Migrationsverkets bedömning är uppenbar. Detta kan i värsta fall leda till att mottagaren drar helt felaktiga slutsatser av beslutet. Exemplet beskriver därför, enligt min åsikt, på ett utmärkt sätt vikten av att resonera kring i vilken kontext något skrivs. I detta fall brister Migrationsverket i sin hantering av information och kontext.

Även i de fall det finns tydliga observationsramar finns risk för missförstånd om mottagaren har andra observationsramar än sändaren. Vilka observationsramar någon har beror nämligen bland annat på personens erfarenheter, kunskaper, värderingar, kultur, förutfattade meningar och fördomar.³⁰¹ Det behövs ingen långtgående gissning för att förmoda att det ofta finns skillnader både i utbildning, språkkunskaper, kultur, värderingar och livserfarenheter mellan någon som jobbar på Migrationsverket och någon som exempelvis precis kommit till Sverige för att söka uppehållstillstånd. För att minimera missförstånd är det därför av största vikt att Migrationsverket tar hänsyn till detta i sina beslut.

Frågan är då om det finns några tecken i de för uppsatsen granskade besluten på att Migrationsverket resonerat kring att mottagaren kan ha andra observationsramar. I ett av besluten finns indikationer på att Migrationsverket reflekterat kring observationsramarnas betydelse. Stycket i fråga rör tolkningen av begreppet *”kärnfamilj”*, varpå Migrationsverket konstaterar att den sökande och dennes partner inte är gifta och partners barn är inte den sökandes biologiska. Relationen har dessutom pågått under en kort tid. Därefter konstaterar Migrationsverket att den relationen den sökande har till sin partner inte omfattar rätten till skydd.³⁰² Det som talar för att Migrationsverket resonerat kring den sökandes observationsramar är att Migrationsverket förklarar varför den sökandes relation till sin partner

³⁰⁰ Beslut 10 s. 5.

³⁰¹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s. 122 ff.

³⁰² Se Beslut 14 s. 9.

inte är att anse som ”*kärnfamilj*”. Det är nämligen inte säkert att samma kriterier för en vad som utgör en kärnfamilj råder i det land eller den kultur som den sökande kommer ifrån. Det är fullt möjligt att den sökande anser att en mycket bredare grupp av människor kan utgöra kärnfamilj än vad Migrationsverket, och svensk rätt, erkänner. Därför är det extra viktigt att det svenska begreppet preciseras, vilket också är fallet i ovanstående exempel.

Om en mottagare inte fullt ut förstår kontexten finns en risk att mottagaren agerar på ett sätt som denne tror att sändaren vill att man ska göra. Detta kan resultera i att sändaren och mottagaren hamnar i ett destruktivt samspel. Finns det då tecken på att sådan kontraktsmässig kongruens förekommer i Migrationsverkets beslut? Bland de för uppsatsen granskade besluten finns ett exempel som skulle kunna tyda på kontraktsmässig kongruens i ett tidigare skede i processen. Den sökande har lämnat motstridiga uppgifter kring hur han tog sig till Sverige och anledningen till detta ska vara att han i ett tidigare skede ljugit om sin inresa för att han fått uppfattningen av att det fanns risk för avvisning om han berättade sanningen.³⁰³ Om anledningen är sann eller inte är omöjligt att veta, men det står i vart fall klart att det finns en risk att det rör sig om kontraktsmässig kongruens. Kanske borde Migrationsverket uppmärksamma detta i beslutet genom att exempelvis förtydliga att den sökandes allmänna trovärdighet inte anses ha påverkats negativt på grund av detta. Detta görs dock inte i beslutet varför Migrationsverket i detta fall inte heller kan anses ha reflekterat över risken för kontraktsmässig kongruens. Några andra exempel tycks inte finnas bland de för uppsatsen granskade besluten.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att det finns vissa brister i hur Migrationsverket hanterar information och kontext. Dessa brister kan enligt min åsikt också betraktas som brister i mottagaranpassningen eftersom information och kontext, precis som besluten i sin helhet, bör utgå från den

³⁰³ Se Beslut 12 s. 4.

primära mottagarens behov dvs. den sökande. Även om bristerna och exemplen är relativt få till antalet så är de ändå så pass allvarliga att de förtjänar att påpekas och åtgärdas. Görs inte detta finns risken att den sökande inte missförstår visst innehåll i besluten. Detta kan i sin tur leda till att den sökandes förtroende för Migrationsverket påverkas eller att den sökande inte får en bra möjlighet att tillvarata sina intressen. Att bristerna återfinns i vissa beslut men inte andra betyder dessutom att likhetsprincipen rubbas, vilket kan anses vara en brist i rättssäkerheten.

7.3.2 Finns det tecken i besluten på att överväganden gjorts kring maktrelationen mellan beslutsfattaren och den sökande?

I de för uppsatsen granskade besluten finns inga direkta exempel på att Migrationsverket skulle gjort olika tolkningar av en viss bestämmelse eller bedömt likartade situationer olika.³⁰⁴ Migrationsverket kan alltså inte anses ha missbrukat sin institutionella makt på något sätt. Däremot finns det en möjlighet att definitionsmyndighet, språklig makt och kunskapsövertag kan spela en viktig roll i många av besluten.

Att en myndighet har definitionsmyndighet betyder att myndigheten har makten att till viss del beskriva och definiera verkligheten.³⁰⁵ I Migrationsverkets fall blir detta tydligt när det kommer till att definiera och fastställa landinformationen dvs. situationen i den sökandes hemland. Det kan exempelvis röra sig om att fastställa om det pågår en väpnad konflikt i hela eller endast delar av landet. Denna information är i princip helt omöjlig för den sökande att motbevisa varför Migrationsverket kan anses ha mer eller mindre absolut makt på området i förhållande till den sökande. Detta blir också tydligt i de för uppsatsen granskade besluten eftersom den sökandes

³⁰⁴ Se Beslut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

³⁰⁵ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s 236.

argument och eventuella bevis angående situationen i hemlandet alltid trumfas av Migrationsverkets bakgrundinformation om hemlandet.³⁰⁶

Denna definitionsmyndighet är dock enligt min åsikt nödvändig för att kunna upprätthålla en fungerande och rättssäker asylprocess. Det är dock viktigt att Migrationsverket är medvetna om denna mer eller mindre absoluta definitionsmyndighet gentemot den sökande. Det är därför av största vikt att information kring den sökandes hemland hela tiden hålls uppdaterad. Det finns inget i min granskning som tyder på att så inte är fallet, varför Migrationsverket inte kan kritiseras i sitt utövande av sin definitionsmyndighet.

Migrationsverket har även möjlighet att utöva språklig myndighet över den sökande. I Migrationsverkets fall är den språkliga makten och övertaget detta medför gentemot den sökande uppenbar. De flesta sökande torde ha betydligt mindre svenskkunskaper än de som skriver och fattar beslut på Migrationsverket. Det är därför extra viktigt att Migrationsverket inte förstärker denna skeva maktbalans, utan istället gör vad man kan för att minska betydelsen av maktförhållandet. Efter att en granskning av besluten som ligger till grund för denna uppsatts finner jag dock att Migrationsverket gör allt för lite för att jämna ut styrkeförhållandena. Tendensen är snarare den motsatta. De i kapitel 7.2.2, 7.2.3 och 7.2.5 presenterade exemplen på användningen av långa meningar, svåra ord och juridiska facktermer visar på att Migrationsverket i flertalet av sina beslut systematiskt använder sig av ett avancerat språk (ibland med inslag av kanslisvenska) som den sökande rimligtvis inte kan antas förstå och som dessutom kan anses försvåra tolkens möjligheter att översätta besluten.

Detsamma gäller det kunskapsövertag som Migrationsverket oftast har i förhållande till den sökande. Detta gäller även i de fall den sökande företräds av ett ombud, även om detta hjälper till att jämna ut skillnaderna, eftersom den sökande fortfarande är beroende av en tredje part och således

³⁰⁶ Se 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 och 28.

inte på egen hand kan tillvarata sina intressen. Att exempelvis inte förklara facktermers innebörd eller att inte på ett tillräckligt tydligt sätt presentera sina bedömningar (se kapitel 7.1.5) förstärker denna skeva maktfördelning ytterligare. Detsamma gäller även förekomsten av oarbetad lagtext i besluten (se kapitel 7.1.6). Detta innebär att det kunskapsövertag som Migrationsverket redan från början innehar förstärks ytterligare genom att göra det svårare för den sökande att ta till sig och förstå den juridik som presenteras i beslutet.

Vill Migrationsverket på allvar göra något åt den skeva maktbalans som kommer med ett språkligt övertag och ett kunskapsövertag måste ovanstående nämnda brister åtgärdas. I dagsläget finns enligt min bedömning inga större tecken på att Migrationsverket gör sådana ansträngningar, utan istället håller man sig kvar vid en svår svenska och juridiska facktermer. Migrationsverket förtjänar enligt min mening kritik för att man inte på ett mer omfattande sätt tar itu med de brister som leder till en onödigt skev maktfördelning.

Det finns dock bland de för uppsatsen granskade besluten exempel på när Migrationsverket visar att man är medvetna om att det råder en skev maktfördelning. Ett sådant exempel rör en sökande som visar sig vara analfabet. Migrationsverket konstaterar i detta fall att den sökande inte kan belastas för att ha uppgett ett annat efternamn än vad som står skrivet i dennes pass. Den sökande kan inte läsa och kan därför inte heller kontrollera vad som står i dennes pass, varför den sökande heller inte kan lastas för att ha uppgett ett annat efternamn än vad som står i passet.³⁰⁷ Detta enstaka exempel kan dock, enligt min mening, inte väga upp de övriga brister i Migrationsverkets kommunikation som förorsakar en skev maktfördelning. Bilden av att Migrationsverket känner till denna skeva maktbalansen stärks också av det faktum att Migrationsverket i sina interna riktlinjer betonar att det råder en maktobalans mellan Migrationsverket och den sökande.³⁰⁸

³⁰⁷ Se Beslut 13 s. 4 f.

³⁰⁸ Verksnätet, *Handlägningsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk?* S. 1.

Om Migrationsverket inte gör tillräckligt för att stävja den obalans som kan anses råda i makten, främst kunskaps- och språkövertaget, mellan myndigheten och den sökande riskerar detta att skada förtroendet för Migrationsverket. Förlorar den sökande förtroendet för Migrationsverket kan detta försvåra en fortsatt god relation och kontakt mellan Migrationsverket och den sökande. Dessutom ökar risken för att den sökandes förtroende för andra myndigheter påverkas, exempelvis polisen, vilket kan leda till att den sökande håller sig undan eller inte samarbetar med andra myndigheter.

Det är dock inte bara den sökandes förtroende för myndigheten som riskerar att skadas utan även förtroendet hos den breda allmänheten som på olika sätt tar del utav Migrationsverkets beslut. Förlorar allmänheten, eller delar utav den, förtroendet för Migrationsverket riskerar dessutom förtroendet för rättsväsendet i stort att påverkas negativt (exempelvis förtroendet för Migrationsdomstolen).

7.3.3 Finns det tecken i besluten på att överväganden kring språkhandlingar gjorts?

Hur någonting uttrycks är av största vikt för att mottagaren ska kunna tolka informationen som förmedlas på rätt sätt. Om någonting uttrycks slarvigt, otydligt eller på annat sätt möjliggör ett missförstånd riskerar en språkhandling att uppstå. Detta betyder att den sökande tolkar budskapet fel och agerar på ett sätt som denne kanske inte gjort om budskapet uppfattats korrekt, dvs. på det sätt som sändaren hade för avsikt att det skulle uppfattas.³⁰⁹ Frågan är om det finns några exempel i Migrationsverkets beslut som skulle kunna resultera i sådana språkhandlingar?

I de för uppsatsen granskade besluten återfinns två tydliga exempel på uttryck som skulle kunna resultera i språkhandlingar. *Det första exemplet*

³⁰⁹ Jensen & Ullberg, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 2013, s 214 f.

återfinns i ett beslut där meningen ”Migrationsverket finner att du missbrukat rätten att söka asyl”³¹⁰ uttrycks. Här sätter Migrationsverket ner foten mot en sökande som de anser ha utnyttjat asylsystemet. Risken med ett sådant uttalande är dock att den sökande uppfattar att denne nu uttömt alla möjligheter som finns för asyl, vilket inte behöver vara fallet. Den sökande kan mycket väl ha rätt till asyl på någon grund som ännu inte prövats eller åberopats (även om det må vara osannolikt). Risken är alltså att den sökande missuppfattar uttalandet som att den sökande inte längre har rätt att söka asyl.

Det andra exemplet återfinns i ett beslut där meningen ”Migrationsverket bedömer att det därmed är klarlagt att du inte kommit till Sverige i syfte att söka asyl och att du därmed inte heller upplevt ett trängande behov att söka internationellt skydd”³¹¹ återfinns. Risken är även här att den sökande uppfattar uttalandet som att alla möjligheter att få asyl eller uppehållstillstånd nu är uttömda. Detta behöver nödvändigtvis inte vara sant då det kan finnas skäl för asyl som ännu inte åberopats och därför inte prövats.

Min uppfattning är att Migrationsverket bör akta sig för att använda uttryck som kan göra att den sökande på detta vis missuppfattar budskapet från Migrationsverket. Det är givetvis så att Migrationsverket har rätt att sätta ner foten, men när man gör det måste man också vara medveten om hur detta kan komma att uppfattas av den sökande. Finns det exempelvis risk för språkhandlingar? De två ovan nämnda exemplen visar på att Migrationsverket möjligen inte fullt ut är medveten om denna risk och äventyrar på detta sätt den sökandes möjligheter att fullt ut tillvarata sina intressen. På så sätt riskeras även rättssäkerheten eftersom den sökande kan få bilden av att dennes asylprocess inte längre kan fortgå.

³¹⁰ Beslut 7 s. 4.

³¹¹ Beslut 15 s. 6.

7.4 Sammanfattning av analysen och särskilt om klarspråkskravet

Klarspråkskravet i 11 § språklagen innebär *för det första* att det språk som svenska myndigheter använder ska följa gängse språknormer. *För det andra* ska språket ligga nära talspråket och *för det tredje* ska språket vara anpassat till mottagarens behov så att denne kan förstå innebörden av det som kommuniceras. Både Migrationspråksutredningens kritik och Språkrådets riktlinjer är direkt sammanlänkade och sprungna ur klarspråkskravet.³¹² Detta betyder att på de punkter som Migrationsverkets kommunikation inte lever upp till de krav som ställs upp i Migrationspråksutredningen och av Språkrådet, uppfylls inte heller klarspråkskravet i 11 § språklagen. Det handlar (som presenteras i övriga analysen ovan) främst om en bristande mottagaranpassning och att språket stundtals ligger för långt ifrån talspråket.

Brister i mottagaranpassningen visar sig genom ett konsekvent användande av ett, för mottagaren, för avancerat språk. Detta tar sig uttryck genom användande av facktermer, långa meningar och svårbegripliga och ålderdomliga ord. Bristerna i mottagaranpassningen rör även beslutens struktur, disposition, förekomsten av oarbetad lagtext och att vissa beslut inte förefaller vara riktade direkt till den primära mottagaren dvs. den sökande. Migrationsverket visar, enligt min mening, tydliga tecken på att mottagarens behov, i första hand den sökandes behov, inte på ett tillräckligt sätt styr beslutens utformning. Vill Migrationsverket att besluten på allvar ska utgå från den sökandes behov måste dessa brister åtgärdas.

Så länge de brister (som presenteras i uppsatsen) inte åtgärdas kan Migrationsverket beslut, enligt min mening, inte anses vara anpassade efter mottagarens (främst den sökandes) behov. Eftersom besluten inte kan anses vara tillräckligt mottagaranpassade kan de, enligt min mening, inte heller

³¹² Se SOU 2013:37 och Språkrådet, *Myndigheternas skrivregler*, 2014.

anses uppfylla språklagens krav på ett enkelt och begripligt språk, vilket innefattar ett krav på mottagaranpassning.³¹³

Även vad gäller de krav som inte direkt är hänförliga till lagstadgade bestämmelser, främst de allmänna kommunikationsteorier som presenteras i kapitel 4 och som utgör grund för analysen i kapitel 7.3, kan inte Migrationsverkets kommunikation anses uppnå de krav som ställs upp. Migrationsverket visar, enligt min mening, på att verket med hjälp av att använda ett för avancerat språk i förhållande till den sökande förstärker den maktobalans som redan från början kan anses råda mellan parterna. Dessutom finns tecken på att Migrationsverket behöver förbättra sin kunskap kring kontextförståelsens betydelse för den sökandes möjligheter att ta till sig beslutets innehåll.

Avslutningsvis kan sägas att juridiken, språket och därigenom kommunikation ligger betydligt närmare varandra än vad man kan tro. Även om de allmänna kommunikationsteorierna inte kan utläsas av språklagen så bör inte det faktum ignoreras att språklagen tvärtom kan vara byggd på allmänna kommunikationsteorier (omedvetet eller medvetet). Teorierna kan enligt min mening anses utgöra det folk ibland kallar för sunt förnuft dvs. en form av inbyggd moralisk kompass. Av denna anledning kan kommunikationsteorierna inte utan vidare avfärdas, utan måste tvärtom anses utgöra en mycket viktig del i besvarandet av frågan om Migrationsverkets kommunikation kan anses vara god eller ej. Tillsammans med de juridiskt hänförliga kraven på klarspråk anser jag att detta skapar en god och utfyllande bild av Migrationsverkets kommunikation i sina beslut. Mot bakgrund av detta kan jag konstatera att kommunikationen i Migrationsverkets beslut fortfarande innehåller betydande brister som måste åtgärdas.

Om inte bristerna åtgärdas finns risken att likhetsprincipen inte kan anses uppfylld eftersom vissa brister är hänförliga till vissa beslut men inte andra.

³¹³ Se prop. 2008/09:153 s. 32 f.

Detta betyder att vissa beslut är mer lättbegripliga än andra, vilket medför att vissa sökande får större möjligheter att tillvarata sina intressen än andra. En dålig kommunikation kan också påverka rättssäkerheten negativt. Så är exempelvis fallet när den sökande på grund av en bristfällig kommunikation inte kan tillvarata sina intressen, genom exempelvis ett överklagande. En bristfällig kommunikation kan också medföra att förtroendet för Migrationsverket, men också för övriga myndigheter och rättsväsendet, tar skada. Detta gäller både för den sökande och övriga mottagaren. Mot bakgrund av detta är det av största vikt att Migrationsverkets beslut uppfyller kraven på en god kommunikation.

8 Slutsats

- **Uppfyller Migrationsverkets beslut språklagens krav på att språket vid svenska myndigheter ska vara vårdat, enkelt och begripligt?**

Eftersom Migrationsverkets beslut inte når upp till de språkrav som Migrationsspråksutredningen och Språkrådet stället upp mot bakgrund av 11 § språklagen, måste svaret vara att Migrationsverkets beslut inte uppfyller språklagens klarspråkskrav. Framförallt kan Migrationsverket inte anses uppfylla kraven på ett *enkelt* och *begripligt* språk.

- **Finns det brister i kommunikationen i Migrationsverkets beslut som inte omfattas av lagstadgade krav, men som ändå kan vara relevanta? I så fall vilka?**

De allmänna kommunikationsteoretiska krav som presenteras i denna uppsats kan inte anses vara sammanlänkade med någon juridisk bestämmelse. Trots detta är dessa krav av vikt för att avgöra om Migrationsverkets kommunikation i sina beslut är att anse som god eller om den innehåller brister. Det har i uppsatsen presenterats exempel på att Migrationsverket använder språket som ett verktyg för att, medvetet eller omedvetet, förstärka sin maktposition gentemot den sökande. Av denna anledning får Migrationsverkets kommunikation anses bristfällig även i detta hänseende.

- **Vad kan Migrationsverket göra för att förbättra sin kommunikation i besluten?**

För att förbättra sin kommunikation i besluten måste Migrationsverket förbättra sin mottagaranpassning och på ett mer omfattande sätt jobba med sin språkhantering. Besluten bör på ett mer omfattande sätt utgå från den sökandes behov.

Käll- och litteraturförteckning

Propositioner och direktiv

Prop. 2008/09:153

Dir. 2012:17

Utredningsbetänkanden

SOU 2013:37

Granskade beslut från Migrationsverket i Malmö

Beslut 1

Beslut 2

Beslut 3

Beslut 4

Beslut 5

Beslut 6

Beslut 7

Beslut 8

Beslut 9

Beslut 10

Beslut 11

Beslut 12

Beslut 13

Beslut 14

Beslut 15

Beslut 16

Beslut 17

Beslut 18

Beslut 19

Beslut 20

Beslut 21

Beslut 22

Beslut 23

Beslut 24

Beslut 25

Beslut 26

Beslut 27

Beslut 28

Litteratur

Jensen, Per & Ulleberg, Inger, *Mellan orden: kommunikation i praktiken*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.

Jensen, Ulf, Rylander, Staffan & Lindblom, Per Henrik, *Att skriva juridik: regler och råd*, Sjätte upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2018.

Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, I: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013 [Cit. Kleineman 2013].

Myndigheternas skrivregler, 8., [omarb.] uppl., Språkrådet, Stockholm, 2014.

Elektroniska källor

JP-infonet, www.jpinfonet.se/JP-RattsfallsnetMigration (Hämtad 2018-10-01).

Migrationsverkets regionindelning, pdf (2018-09-27), (hämtad 2018-12-26), från www.migrationsverket.se.

Lagkommentarer

Hirschfeldt, Regeringsform (1974:152) 1 kap. 9 §, Lexino 2018-01-02.

Heuman, Tryckfrihetsförordning (1949:105), Lexino 2018-01-19.

Juridisk tidskrift

Frändberg, Åke: ”Om rättssäkerhet”, *Juridisk tidskrift*, nr 2, 2000/01 s. 274.

Migrationsverkets interna riktlinjer

Migrationsverket (2014), *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Anpassa texten efter mottagaren*. Tillgänglig: Verksnätet (Migrationsverkets intranät).

Migrationsverket (2014), *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Den juridiska argumentationen*. Tillgänglig: Verksnätet (Migrationsverkets intranät).

Migrationsverket (2014), *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Ett enkelt språk*. Tillgänglig: Verksnätet (Migrationsverkets intranät).

Migrationsverket (2014), *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Tilltalet i beslutet*. Tillgänglig: Verksnätet (Migrationsverkets intranät).

Migrationsverket (2014), *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Tonen i beslutet*. Tillgänglig: Verksnätet (Migrationsverkets intranät).

Migrationsverket (2014), *Handlingsstöd för beslutsskrivning – Vad är klarspråk*. Tillgänglig: Verksnätet (Migrationsverkets intranät).

Personlig kommunikation

Mailkonversation med Anna Hammarström, Migrationsverkets kommunikationsavdelning (2018-12-11).

Författaren till denna uppsats nås enklast via mail:

jup12jli@student.lu.se